

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

Les Conséquences économiques de la Guerre

EN ANGLETERRE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

SCIENCES POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES

Soutenue le Vendredi 10 Mars 1922, à 4 heures

PAR

Lucien **PERSÉGOL**

Président : M. C. RIST.

<i>Suffragants</i>	{	MM. PERREAU. HITIER.	{	<i>Professeurs.</i>
--------------------	---	-------------------------	---	---------------------

BLOIS

IMPRIMERIE RENÉ BRETON, 13, RUE GALLOIS

1922



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41551416_0002

THÈSE

POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les thèses ;
ces opinions doivent être considérées comme propres
à leurs auteurs.

Les Conséquences économiques de la Guerre

EN ANGLETERRE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

SCIENCES POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES

Soutenue le Vendredi 10 Mars 1922, à 4 heures

PAR

Lucien PERÉGOL



Président : M. C. RIST.

<i>Suffragants</i>	}	MM. PERREAU. HITIER.	}	<i>Professeurs.</i>
--------------------	---	-------------------------	---	---------------------

BLOIS

IMPRIMERIE RENÉ BRETON, 13, RUE GALLOIS

1922

« Je crois en cette race, la plus grande des races gouvernantes que le monde ait jamais connues, en cette race anglo-saxonne fière, tenace, confiante en soi, résolue, que nul climat, nul changement ne saurait abâtardir et qui, infailliblement, sera la force prédominante de la future histoire et de la civilisation universelle... Et je crois en l'avenir de cet empire, vaste comme le monde, dont un Anglais ne saurait parler sans un frisson d'enthousiasme ».

(Discours de M. Chamberlain. — Londres, 11 nov. 1895).

« Toutes les nations ont été obligées de reconnaître que le système du « free trade » a donné à la Grande-Bretagne une richesse telle que non seulement elle a pu porter sa part du fardeau de la guerre, mais aussi fournir à ses alliés de grandes quantités de capitaux, de provisions et de munitions de guerre ».

(Sir Francis Mowat « The fiscal policy of the future »).

« D'abord et surtout nous sommes libre-échangistes, parce que nous croyons que les importations libres sont essentielles à la prospérité industrielle et commerciale de ce pays ; elles sont essentielles à l'approvisionnement de nos industries et à l'alimentation de la population. Nous supportons aujourd'hui avec patience les restrictions, mais demain chaque canal doit être ouvert, chaque marchand doit être libre d'acheter où il veut, chaque source doit être exploitée et les superfluités de chaque pays doivent être bien accueillies par nous ».

(Sir Walter Runciman, président du Board of Trade, fév. 1918).

INTRODUCTION

En voyant aujourd'hui le principe de l'individualisme sortir triomphant des cendres du contrôle gouvernemental, nous ne pouvons nous défendre de faire un rapprochement avec la période qui suivit les guerres napoléoniennes et qui vit triompher les doctrines libérales de Bentham et de Smith. Ce changement de politique demanda alors un effort beaucoup plus long et beaucoup plus rude ; il y avait tout à faire.

L'abandon du protectionnisme devait trouver sa cause principale dans le développement de l'industrie. L'Angleterre, à l'époque où commença à apparaître la grande industrie, était un pays protectionniste à l'excès. Son agriculture était fortement défendue par les « Corn Laws », votées sous la pression des gros propriétaires fonciers qui désiraient maintenir de hauts prix pour le blé. Aussi ces « Corn Laws » étaient fort impopulaires dans le pays.

Vers le milieu du XIX^e siècle, favorisé par la présence de grands champs de mines et l'application de la vapeur, le Royaume-Uni vit son industrie naissante se développer d'une façon incomparable. Sa population, de plus en plus dense, fournit une abondante main-d'œuvre à ses fabriques. Grâce à ces conditions favorables, l'Angleterre devança

dans la voie du progrès industriel toutes les autres nations.

Le développement de la population fit dépendre de plus en plus l'Angleterre de l'étranger au point de vue alimentaire. Déjà, depuis 1820, la production du froment était insuffisante pour la consommation intérieure. Pour combler ce déficit, l'importation de blés étrangers eût été indispensable ; mais les « Corn Laws », tenacement défendues par ceux qui en bénéficiaient, rendaient impossible tout allègement aux misères du peuple. Cette obstination égoïste des grands propriétaires fonciers provoqua une violente réaction populaire. Une « Anti Corn Laws League » fut fondée pour obtenir la franchise d'importation du blé. Cette ligue, essentiellement ouvrière à l'origine, eut l'heureuse chance d'être soutenue dans ses efforts par tous les industriels qui voyaient dans la diminution du coût de la vie une excellente occasion de baisser les salaires. L'opposition triompha, et en 1846 ces lois furent abolies. Les haines qu'elles avaient provoquées, l'influence de chaudes campagnes, jetèrent le pays dans un excès contraire, et les industriels eux-mêmes, après avoir proclamé si fort leur attachement à cette cause, n'osèrent point par la suite demander des protections pour leurs manufactures. En 1849, l'Act de Navigation fut supprimé et les différentes taxes disparurent peu à peu. Après 1874, qui vit l'abolition de l'impôt sur le sucre, les seuls objets taxés dans un but fiscal se trouvaient réduits à sept : tabac, thé, café, fruits, raisins secs, bière, spiritueux, vins (1).

(1) Ces droits portaient sur des denrées qui n'étaient pas produites dans le pays, sauf les trois dernières, qui subissaient alors des taxes intérieures équivalentes (accises).

Le libre-échange solidement établi allait désormais régir la destinée du commerce anglais. Cette évolution économique, stimulée par les progrès merveilleux des sciences et des arts, soutenue par des économistes comme Huskisson, Cobden et Bright, devait porter l'Angleterre à un très haut degré de prospérité et lui fournir les moyens de son expansion dans le monde entier.

Son commerce, sa marine marchande prirent un développement extraordinaire ; la liberté leur fit un bien que l'Act de Navigation avait été impuissant à provoquer. Alors que le commerce extérieur de la Grande-Bretagne comptait déjà pour un sixième dans le commerce mondial, sa marine représentait avant la guerre la moitié du pouvoir transporteur du globe. Les marchandises qu'elle menait de ports étrangers à ports étrangers, sans qu'elles touchassent jamais l'Angleterre, représentaient plus que le total du commerce anglais. Elle transportait plus pour le célèbre groupe de toutes les nations protectrices que pour elle-même.

Le monopole des transports par mer donnait aussi à l'Angleterre le monopole du grand commerce d'entrepôts. De 1910 à 1913, ses réexportations s'élevèrent à 107 millions de livres sterling. Elle vendait au monde entier des denrées et des articles qu'elle ne produisait pas, mais qui lui étaient amenés par ses bateaux des quatre coins du monde et qu'elle distribuait à ses clients avec de gros bénéfices ; les matières premières en provenance de la Russie et de la Baltique étaient rassemblées à Londres et réexpédiées à peu près dans tous les pays ; les produits de l'Inde, de l'Extrême-Orient, de l'Australie, de l'Amérique du Sud, de l'Afrique, étaient apportés sur son marché, d'où ils repartaient vers

les peuples acheteurs. Les Etats-Unis recevaient par Londres le coprah, la quinine, l'écorce de quinquina, le tabac, le caoutchouc venant des Indes Néerlandaises et beaucoup de laines venant d'Australie. Londres était le foyer intense de ce commerce et une multitude de navires venait décharger le long de ses quais l'assortiment de riches cargaisons et puiser dans les docks. L'intensité du trafic, causant un va-et-vient incessant d'acheteurs et de vendeurs, créant une masse de capitaux toujours prêts à la spéculation, occasionnait un bénéfice considérable pour les banques, les marchands, les courtiers, les entrepreneurs, les dockeurs.

Le marché financier permettait les plus folles spéculations ; l'étranger était toujours assuré de trouver du crédit pour ses entreprises. Le capital anglais s'emparait des plus beaux gisements, s'implantait dans toutes les affaires d'avenir des pays neufs et développait l'influence de l'Empire. Les revenus de ce capital permettaient une importation de marchandises très importante qui assurait un grand bien-être à son peuple. Enfin, par ses produits naturels et particulièrement le charbon, par ses manufactures qui produisaient d'une manière intensive surtout des marchandises d'une consommation courante pouvant convenir à tous les pays, l'Angleterre se trouvait créditrice tout le long des années de la plupart des nations du monde, et la livre sterling était la monnaie étalon du globe. Londres était devenu le pôle des changes, le centre de compensation de tous les pays, grâce à l'universalité de son commerce.

Le fondement des affaires était « sound » solide et sans artifice ; elles n'étaient pas enflées par des tarifs protecteurs. La valeur de la terre, les prix de toutes choses résul-

taient du cours naturel des affaires et non pas de tableaux factices soutenus par des tarifs de douanes et des combinaisons de cartels. La population de la Grande-Bretagne y a gagné le bon marché de tous les objets qu'elle juge utiles et les industriels y ont gagné la stabilité ; ils n'avaient pas à craindre les perturbations provenant de l'ingérence des pouvoirs publics dans la direction, le règlement des affaires et la fixation des prix.

Il faut reconnaître cependant que, quelques années avant la guerre, l'avance anglaise prise sur les autres nations du monde commençait à faiblir, et l'opinion publique nous montre à cette époque quelques signes de lassitude, dont le plus marquant est la tentative protectionniste de M. Chamberlain.

Le formidable développement de l'Amérique ; celui non moins grand et non moins redoutable de l'Allemagne, qui, par des moyens plus ou moins honnêtes mais tolérés, lui enlevait peu à peu ses marchés étrangers et même son marché intérieur ; la création dans ces deux pays d'un outillage neuf et toujours au point ; cela et bien d'autres causes mettaient l'Angleterre en dangereuse posture. Elle était cependant, dans sa grande majorité, restée inébranlable dans sa croyance au libre-échange.

La guerre la trouva ainsi. Les nécessités de la défense nationale l'obligèrent à imposer un contrôle sévère au commerce et à l'industrie pour assurer les ressources indispensables au pays. Elles provoquèrent en outre une évolution dans la politique économique du gouvernement qui aboutit non au protectionnisme dans le sens étroit du mot, mais à une protection limitée, du reste presque nécessaire, qui est

une position d'attente, un moyen de transition. Le pas qui sera fait plus tard sera-t-il en avant ou en arrière ? S'engagera-t-on plus profondément dans le protectionnisme ou reviendra-t-on au libre-échange ? Nul ne peut le dire.

Ce qu'il y a de certain, c'est que les conditions économiques qui résultent des bouleversements produits par cette guerre trop épuisante et par une direction des affaires autre que celle de la libre initiative individuelle, ont contribué à faire déchoir rapidement l'Angleterre du rang économique qu'elle tenait dans le monde et ont mené son industrie et son commerce vers une crise qui est sans pareille dans l'histoire de ce pays par sa gravité. Aussi l'Angleterre ne peut voir son salut que dans la restauration des pays ruinés ou affaiblis par la guerre et dans un retour entier et loyal à son ancienne politique du libre-échange.

LIVRE I

LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE DU GOUVERNEMENT

CHAPITRE I

TENDANCE A L'AUTARCHIE ÉCONOMIQUE PENDANT LA GUERRE

La campagne protectionniste de M. Chamberlain. — Devant la concurrence d'autres pays devenus des rivaux et devant le sentiment très net que l'Angleterre commençait à perdre son extraordinaire suprématie commerciale, il s'est formé à la fin du XX^e siècle un parti qui, sous la direction de M. Chamberlain, a voulu faire face à cette situation nouvelle. Le seul remède qui lui a semblé possible était d'entourer l'île de tarifs protecteurs. Ce fut le parti des « Tariff Reformers ». Il recrutait ses membres à la Chambre des Communes, surtout parmi les Unionistes. La campagne qui fut ainsi menée pour la Tariff Reform fut assez longue et fut conduite avec beaucoup d'énergie par M. Chamberlain.

Cependant le pays ne se laissa pas fortement influencer par ces théories. Aux élections de 1906, les Unionistes subirent un échec devant le parti libéral, et ils furent également battus en 1910, quoique à très peu de sièges.

Aussi, en 1913, les Tariff Reformers étaient quelque peu découragés et virent sortir de leurs rangs une grande partie des Unionistes, qui avaient constaté que leur politique protectionniste n'avait eu pour résultat que de les conduire à deux défaites électorales.

En dépit des prédictions pessimistes de M. Chamberlain, la puissance industrielle, commerciale et financière du Royaume-Uni n'avait pas déchu sensiblement. D'autre part, la majorité des habitants de la Grande-Bretagne s'était obstinée à ne pas vouloir payer le pain et la viande plus chers. Les Lords engagés à la suite de M. Chamberlain ayant même eu l'imprudence de parler de la question de la propriété foncière, avaient soulevé une campagne dont les arguments rappelèrent la célèbre lutte contre les Corn Laws. Si bien qu'en 1913, M. Bonar Law, alors président de la Tariff Reform League, fut obligé de déclarer solennellement que les Tariff Reformers avaient renoncé à taxer la nourriture. Mais alors les agrariens, exposés à payer plus cher les objets fabriqués, seraient restés sans aucun bénéfice de la Tariff Reform. Cette concession équivalait à l'abandon du projet.

Dès 1910 les deux partis, Unionistes et Libéraux réconciliés, avaient formé une « coalition » et se partageaient le pouvoir au début de la guerre. Le cabinet de guerre de M. Asquith, quoiqu'ayant parmi ses membres de nombreux Unionistes, avait une tendance libérale, mais enfin il eut peu l'occasion de la manifester, car les préoccupations de la guerre étaient telles que les controverses politiques furent pour un moment délaissées.

La menace allemande et la Conférence de Paris. — Vers 1916, l'issue de la guerre européenne était encore indécise. L'Allemagne était dans toute sa puissance et menaçait le monde d'une formidable expansion commerciale accompagnée de ses procédés habituels de dumping.

Les Alliés sentirent le besoin d'affirmer leur solidarité

commerciale pour répondre à ces provocations et, en juin 1916, une Conférence économique se réunit à Paris. Dans cette Conférence, les Alliés résolurent de se réserver par préférence les ressources dont ils disposeraient à la paix pour s'aider mutuellement à réparer les ruines. Bien des obstacles s'opposaient cependant aux vœux de la Conférence et à leur réalisation ; les uns provenaient de l'incertitude des rapports douaniers de la Grande-Bretagne avec ses Dominions ; d'autres des résistances libre-échangistes des libéraux de principe, qui, tout en reconnaissant la nécessité d'une politique défensive contre l'Allemagne, élevaient néanmoins certaines objections contre des mesures agressives envers les puissances centrales. Ils sentaient en effet que certaines régions comme celles de Newcastle et de Leeds, qui faisaient d'importantes affaires avec l'Allemagne, n'étaient pas favorables à ces idées nouvelles.

La Conférence décréta dans ses résolutions :

a) Que, pour la période de guerre, un renforcement du blocus était utile ;

b) Que, pendant la période de reconstruction, les Alliés devaient participer solidairement à la restauration des pays envahis ;

c) Qu'ils devaient rompre tous les traités de commerce avec les pays ennemis ;

d) Que des mesures permanentes d'assistance mutuelle et de collaboration seraient prises entre Alliés : celles qui leur sembleraient les meilleures.

Les protectionnistes anglais fondèrent de grandes espérances sur ces résultats. Il n'y avait pourtant pas lieu à tant de réjouissances.

Tendance impérialiste de la Commission Lord Balfour of Burleigh. — Un Comité présidé par Lord Balfour of Burleigh fut institué par M. Asquith, alors Premier Ministre, en juillet 1916, pour étudier la politique commerciale et industrielle à adopter après la guerre en se référant spécialement aux conclusions de la Conférence économique des Alliés.

Les rapports de cette Commission ne furent publiés qu'en juin 1918. Voici le résumé de ses résolutions :

a) Stimuler la production des objets alimentaires, des matières premières et des articles fabriqués à l'intérieur de l'Empire, partout où l'extension de la production est possible et désirable au point de vue économique pour la nécessité et le bien-être de l'Empire comme entité ;

b) La préférence doit être accordée aux produits et manufactures des Dominions britanniques en ce qui concerne les droits de douane imposés actuellement ou ultérieurement sur les importations dans le Royaume-Uni.

L'ensemble de ces documents ne forme pas évidemment des lois. Les contestations qu'ils ont provoquées montrent que leurs conclusions ne pouvaient pas prévaloir entièrement. Ils ont eu cependant un retentissement considérable, car c'était la première fois que des hommes d'État (1) formulaient des vues aussi radicales et heurtaient des traditions plus que demi-séculaires.

Cependant, si on examine de près ces rapports assemblés par la Commission, on peut constater que dans les conclu-

(1) Plusieurs rapporteurs furent membres du cabinet de 1916 formé par M. Lloyd George.

sions préliminaires il n'y a aucune trace de l'esprit de système, aucune aspiration à proclamer quelque vérité éternelle étrangère aux exigences du moment. Par contre, la contemplation sereine des événements actuels conduit la Commission à une série de résolutions pratiques. On y sent la volonté chaque jour grandissante de s'accommoder aux circonstances nouvelles et de sauvegarder empiriquement la puissance industrielle et commerciale de l'Empire.

En premier lieu, apparaît la ferme résolution de notre allié de ne plus s'en remettre à la liberté des échanges du soin de fournir l'Empire en produits indispensables à son existence et à sa sécurité. De là cette double conséquence que l'Empire va fermer ses portes à l'invasion des produits dont l'importation est favorisée par le dumping et que toutes les industries essentielles réclament l'aide de l'Etat contre la concurrence étrangère, les uns par des tarifs douaniers, les autres par des subventions ou procédés d'assistance directe.

Cette protection ne devait pas s'appliquer aux industries principales, qu'il ne faut pas confondre avec les industries « essentielles » (1). Aussi la Commission s'élevait avec vigueur contre toute entrave, restriction ou taxation sur l'importation des charbons.

Pour la période de transition, la Commission se déclara très nettement pour une entente avec les Alliés conforme aux conclusions de la Conférence de Paris.

Mais lorsqu'il s'agit de considérer un avenir plus éloigné, la Commission Balfour se montra aussi hésitante et réser-

(1) Cft le chapitre sur les industries « clés ».

vée qu'elle avait été jusque là affirmative et décidée. La cause en est dans l'instinctive répugnance qu'ont les Anglais à prévoir les choses de trop loin et à encercler prématurément leur liberté de jugement et d'action dans des formules rigides que les événements pourraient démentir.

Les protectionnistes eurent tort de se baser sur ces documents pour montrer le succès de leur doctrine ; ce sont des mesures provisoires soumises à la nécessité du moment. Si elles ont préconisé une solidarité plus intense avec les Dominions et un échange de faveurs préférentiel, il n'est pas exact de dire qu'elles ont essayé de faire revivre le programme de M. Chamberlain de 1903.

Enfin, il faut considérer que ce rapport est une œuvre de guerre et que les doctrines qui ont semblé un peu trop absolues se sont vite démodées avec le temps. Il était impossible d'arrêter une politique commerciale avant la fin des hostilités. Le Comité Balfour s'est inspiré de la théorie de l'équilibre européen alors que le monde se préparait à la Ligue des Nations. Les remèdes qu'il a proposés apparaissent trop timides pour une guerre économique ; ils ne trouvent pas place dans un monde organisé pour la paix. D'autre part, les résolutions de Paris ne pouvaient être appliquées que si l'Allemagne demeurait après la guerre une puissance d'agression. Ces documents ne présentent donc plus aujourd'hui qu'un intérêt historique.

La politique économique du Cabinet de M. Lloyd George de 1916 à 1918. — M. Lloyd George arriva au pouvoir en décembre 1916, alors que la Commission Balfour était encore à la tâche. Il ne comprit dans son Cabinet de guerre, à l'ex-

ception de M. Barnès, représentant du Labour Party, que des Unionistes : « Lord Curzon, Bonar Law, Austen Chamberlain (1) ». Nous savons que M. Bonar Law avait été président du Comité de la Tariff Reform League et qu'il avait été nommé président du parti unioniste. Il aurait été un peu gêné de ses antécédents si les politiciens anglais, encore plus même que leurs collègues des autres pays, n'avaient eu l'habitude de se contredire avec une grande facilité et de changer de programme selon qu'il s'agissait de conquérir telles ou telles catégories d'électeurs. Mais malgré la bigarrure des opinions représentées, le gouvernement se survit parce que Lloyd George se montrait au-dessus. Il apparaissait sur son piédestal de membre du parti libéral.

Durant les deux années qui suivirent son entrée au pouvoir, ses partisans unionistes essayèrent de lui arracher par bribes et par morceaux un programme économique nettement protectionniste.

Quoique M. Bonar Law fut une conquête déjà faite et que M. Chamberlain subit l'influence des idées paternelles, le gouvernement eut une politique très hésitante. M. Lloyd George tâchait de se plier aux nécessités du moment ; il ne s'avancait dans la voie des concessions qu'avec des réticences qui ne l'engageaient pas trop, car il tenait toujours à ménager l'opinion publique très libérale et les grosses industries, surtout la marine marchande et l'industrie du coton, qui restaient profondément libre-échangistes.

Le Premier Ministre eut l'occasion de définir à deux repri-

(1) Fils de M. Joseph Chamberlain, initiateur de la campagne protectionniste.

ses sa politique économique, mais il le fit chaque fois d'une manière ambiguë.

Le 1^{er} août 1918, devant les délégués de la National Union of Manufacturers, il donna quelques directives résumées ainsi par l'*Economist* :

a) « Imperial Preference », *mais* pas de taxe sur les objets alimentaires ;

b) Réserver d'abord pour l'Empire les matières premières, *mais* sur ce point se mettre d'accord d'abord avec les Alliés ;

c) Ne pas faire de commerce avec l'Allemagne après la guerre (d'après le ministre de l'Information), *mais* faire un commerce rationné avec l'Allemagne (d'après le Premier Ministre) ; enfin l'Allemagne peut entrer dans la Ligue des Nations.

« Si toutes ces politiques entrent en pratique, dit l'*Economist*, nous aurons en même temps et sur la même terre beaucoup de récoltes différentes ».

Le deuxième document est le manifeste-programme du 16 novembre 1918 commun à MM. Lloyd George et Bonar Law et précédant la lutte électorale. Les termes n'en sont pas plus nets au sujet de la Tariff Reform. « Jusqu'à ce que le pays soit revenu à une condition industrielle normale, ce serait prématuré de vouloir lui donner une politique fiscale permanente... Le pays aura besoin de tous les objets d'alimentation, de toutes les matières premières, de tout le crédit qu'il pourra obtenir, et de nouvelles taxes ne doivent pas être créées ».

Il préconise toujours l'Imperial Preference et parle de la

protection des industries clés et de la lutte contre le Dumping, sujet que nous verrons ultérieurement.

Il y avait deux causes qui rendaient hésitante la politique économique du gouvernement.

D'abord il était absorbé par des problèmes immédiats et plus difficiles ; il s'agissait de gagner la guerre. Ensuite il ne pouvait prendre aucune mesure sans être d'accord avec les Dominions et les Alliés. M. Lloyd George formulait très nettement son opportunisme dans cette phrase : « Plus nous traiterons des besoins du présent, plus nous ferons de progrès ».

Ainsi les Unionistes n'ont pu influencer le gouvernement et marquer quelque avantage dans le sens directement protectionniste ; par contre, ils ont obtenu un certain succès en ce qui concerne l'Imperial Preference.

La campagne impérialiste de M. Hughes et la création du Cabinet Impérial. — On a pu croire un moment, lorsque le Premier Ministre d'Australie, M. Hughes, mena sa vigoureuse campagne en faveur d'un changement radical de la politique économique anglaise, que le public, entraîné par la chaude éloquence de cet orateur, se laisserait prendre à des doctrines séduisantes quant aux apparences. Il avait entrepris la lutte pour faire aboutir l'Imperial Preference, vieux thème, ayant déjà servi de base au programme lancé le 15 mai 1903 par M. Chamberlain.

L'Imperial Preference est pour les produits des Dominions et des possessions britanniques la libre entrée ou l'entrée avec des tarifs réduits, tandis que les produits étrangers supportent des tarifs ou des tarifs plus élevés. Il impli-

que donc comme conséquence l'établissement de tarifs. Or toutes les céréales, toutes les viandes entraient librement dans le Royaume-Uni. Pour établir l'Imperial Preference, il fallait les frapper de droits à l'importation, et c'était bien ce que proposait M. Joseph Chamberlain dans son manifeste du 13 mai 1903.

Il était toutefois resté dans le vague, mais par la suite, pressé de questions, il avait dû préciser dans un discours, à Glasgow, le 6 octobre 1903. Il n'eut pas alors le courage de son programme et se contenta de proposer des droits très faibles sur le blé, sans toucher au maïs, « nourriture du pauvre ». Il demandait surtout une taxe de 10 0/0 sur tous les objets fabriqués venant de l'étranger. Pour baser son système, il s'appuyait sur l'argument politique que « sans les tarifs de préférence, l'unité de l'Empire ne pouvait être maintenue ».

Cette politique fut usée et détruite par M. Balfour, qui en montra tout le ridicule.

Cependant la guerre eut pour résultat de faire réaliser de sérieux progrès à la formule de l'unité de l'Empire. Un instrument de gouvernement commun entra les différentes parties de l'Empire prit corps à cette époque : c'est le Cabinet Impérial de guerre, qui devait devenir une institution permanente.

Depuis une vingtaine d'années, les Premiers Ministres des Dominions se réunissaient à intervalles irréguliers à Londres et étudiaient en commun, sous la présidence du Secrétaire d'Etat anglais aux Colonies, les questions d'ordre général intéressant l'Empire. Leurs délibérations se traduisaient naturellement par des vœux qui ne présentaient aucun ca-

ractère obligatoire, puisque chacun des Premiers Ministres ne pouvait prendre dans le pays qu'il représentait la même mesure sans un vote conforme du Parlement particulier. Ces résolutions se traduisaient ultérieurement par des projets de lois qui, suivant le cas, recevaient ou non l'approbation de ces Parlements.

C'est cette réunion connue sous le nom de Conférence Impériale qui, en avril 1917, a approuvé une résolution déclarant que tous les efforts possibles seraient faits pour que l'Empire put se suffire à lui-même, et elle adoptait le principe de la Préférence dans les relations commerciales entre les différentes parties de l'Empire.

Les Premiers Ministres des quatre Dominions se réunirent pour la première fois en 1907, afin de former le Cabinet Impérial de guerre, sous la présidence du Premier Ministre anglais. Ce Cabinet n'avait pas limité sa tâche aux exigences immédiates de la situation militaire, mais avait examiné surtout les problèmes d'après-guerre : démobilisation, émigration, utilisation des matières premières, etc... Sa méthode parut si satisfaisante que le gouvernement prit l'initiative de transformer cet organisme en un rouage permanent. Chaque Dominion devait nommer un Ministre résidant à Londres qui substituerait aux Conseils du Cabinet Impérial le Premier Ministre lorsqu'il serait empêché. Enfin l'Inde, qui avance rapidement vers le « self government », aura bientôt son représentant.

L'adoption de l'Imperial Preference. — Ce Cabinet Imperial of War adopta en 1917 la résolution de l'Imperial Conference que nous avons indiquée. Le Secrétaire d'Etat aux

Colonies annonça en juillet 1917 « qu'un projet clairement mis au point pour l'adoption de la préférence dans les limites de l'Empire avait reçu l'approbation du gouvernement de Sa Majesté ». Aucun détail n'accompagnait cette déclaration de principe. On crût que c'était une résolution du Cabinet Impérial, mais Sir Robert Borden, Premier Ministre canadien, infirma cette supposition en déclarant que la décision ne concernait que le gouvernement du Royaume-Uni, et qu'en ce qui concernait le Canada, ce pays n'exigeait nullement que la métropole modifiât sa politique fiscale « contrairement aux vœux d'une portion considérable de l'opinion publique dans l'unique dessein d'accorder une préférence au Canada ».

Les polémiques soulevées par cette rectification furent très vives. Le gouvernement fut obligé de déclarer que la décision ne concernait que la Grande-Bretagne, mais qu'elle constituait la mise en pratique de la résolution adoptée par la Conférence Impériale. M. Walter Long ajouta que, d'ailleurs, le projet gouvernemental excluait les produits alimentaires. Cette première rétractation était déjà un échec, car, M. Joseph Chamberlain l'avait déjà fort bien compris, la *Preference Imperial* ne saurait trouver d'application qu'en cas d'adoption d'un tarif général imposant notamment les denrées.

On a fait grand bruit au sujet de la réception faite le 1^{er} août 1918 par MM. Lloyd George et Bonar Law à 200 industriels délégués de la « *National Union of Manufacturers* ». On a dit dans certains journaux anglais que ces deux hommes d'Etat s'étaient prononcés d'une manière décisive pour l'*Imperial Preference* dans son sens absolu, ce qui

était le triomphe assuré du programme de M. Chamberlain. Mais les journaux enflent démesurément la portée des paroles, et pas plus en 1903 qu'en 1918, le protectionnisme n'a été le résultat de la politique du gouvernement. Les deux Premiers ont préconisé l'Imperial Preference, mais sans taxe sur les objets d'alimentation. Or, ne s'appliquant pas à la nourriture, elle ne pouvait pas s'appliquer davantage aux matières premières ; il n'en restait presque rien.

Dans le manifeste du 16 novembre 1918, MM. Lloyd George et Bonar Law déclarèrent simplement « qu'une préférence sera donnée à nos colonies sur les droits existants et sur les droits qui, pour nos propres avantages, seraient imposés dans l'avenir ». Le gouvernement s'engageait à peine.

Il est certain que les Tariff Reformers firent à cette époque un effort désespéré pour faire aboutir l'Imperial Preference intégrale avec ses conséquences de tarifs protecteurs. Vers la fin de la guerre, ils se crurent maîtres de l'opinion ; ils le croyaient aussi en 1903. En affirmant qu'ils étaient certains de la majorité, ils essayaient d'entraîner les indifférents, les passifs toujours prêts à se joindre au grand troupeau.

La thèse de l'Imperial Preference était facile à exploiter. On devait bien une telle récompense aux Dominions, dont les fils avaient montré tant d'héroïsme côte à côte avec leurs frères de la Grande-Bretagne.

L'enthousiasme soulevé par les harangues de M. Hughes se dissipa peu à peu sous les événements de la guerre autrement suggestifs, mais les semences de ces idées ont germé depuis la paix. Nous verrons plus tard, en étudiant les con-

ditions d'application de l'Imperial Preference, que ce système n'aboutit qu'à des pertes pour le Trésor et qu'il fut regardé sans beaucoup de faveur par les Dominions. La Downing street Conference, qui réunit les représentants des Dominions en juin 1921, ne s'occupa que de questions d'ordre politique. L'Imperial Preference semblait devant l'indifférence générale.

Aujourd'hui, beaucoup reconnaissent en Grande-Bretagne que la campagne protectionniste ou plus exactement impérialiste des premières années du XX^e siècle a fourni le meilleur argument à l'esprit d'agression des Allemands, et il est difficile d'éviter la conclusion qu'une conception nationale du commerce est provocatrice de guerre.

CHAPITRE II

LA QUESTION DU CONTROLE GOUVERNEMENTAL

I. — Le contrôle gouvernemental pendant la guerre

La déclaration de guerre avait nécessité une ingérence immédiate de l'action de l'Etat dans les affaires privées.

La grande extension du contrôle gouvernemental dans la sphère économique qui eut lieu à cette époque est sans pareille dans l'histoire du monde. On peut considérer que ce contrôle se produisit sous trois formes distinctes :

a) Une intervention administrative dans l'industrie en vue d'accroître la production ;

b) Une intervention gouvernementale pour la répartition entre les différentes industries, entre les différentes firmes d'une même industrie, entre les consommateurs ;

c) Une intervention du gouvernement comme régulateur des prix.

L'intervention administrative dans l'industrie. — Un urgent besoin national de nourriture, de munitions, de bateaux et de certains autres articles nécessita l'intervention de l'Etat dans la production. C'est la première forme.

Des établissements producteurs ont été créés, d'autres ont été soumis à un contrôle et des subsides leur ont permis d'étendre leurs opérations. Le ministère de l'Agriculture a pris des mesures soit pour encourager le travail de la terre, soit, si le besoin s'en faisait sentir, pour obliger à un accroissement de la production agricole.

Il fallait forcer le capital, l'entreprise et le travail à se consacrer à des besoins urgents.

Il est exact que lorsqu'il y a une très forte demande pour une marchandise produite en quantité insuffisante, les prix montent et que les producteurs sont tentés d'eux-mêmes à produire cette marchandise plutôt qu'une autre ; mais enfin cette réaction est habituellement assez longue et pour une question se rattachant intimement à la conduite de la guerre la première nécessité était l'urgence.

Il a donc fallu de suite surmonter par une attaque directe tous les obstacles qui, en temps ordinaire, ne pouvaient être franchis que d'un mouvement lent et continu. L'action du gouvernement ne s'est pas produite d'une manière égale partout ; elle s'est intensifiée sur les industries où le gouvernement lui-même, en maintenant artificiellement des prix bas, a éloigné le stimulant nécessaire à un effort privé pour accroître la production.

Ce n'est pas tout, le gouvernement ne s'est pas contenté de diriger les ressources de la nation vers les besoins urgents ; il est aussi intervenu en vue de rompre quelques vieux règlements ou quelques coutumes établis par les Trade-Unions pour la protection des travailleurs.

Des arrangements ont été faits avec les Trade-Unions sur la promesse que les vieilles conditions seraient rétablies

après la guerre ; ils permettaient à des femmes ou à des ouvriers, sans apprentissage, de s'occuper de travaux jusque-là réservés à des spécialistes et balayaient quelques autres sauvegardes qui étaient également chères aux travailleurs. Or, il est certain que si quelques-unes de ces coutumes étaient anti-sociales, dans l'ensemble elle avaient pour but de conserver à l'industrie des ouvriers habiles et fiers de leurs occupations et de leurs prérogatives.

La répartition. — La seconde forme de l'intervention gouvernementale était ce qu'on appelle en anglais « Rationing ». Pris dans son sens le plus large, ce mot englobe les différentes formes de l'action étatiste dans la distribution des marchandises : répartition entre les industries ou les consommateurs, embargo sur certains articles ou système de licences, enfin restriction au sens étroit dans lequel il est généralement employé.

Nous n'entrerons pas dans la technique de ces systèmes qui sont affaires purement administratives ; nous nous bornerons à indiquer les lois et Ordres en Conseil qui régularisèrent ces mesures. Il convient cependant de noter qu'un système de répartition est très difficile à établir lorsque la question est compliquée par un contrôle des prix. En effet, lorsque le contrôle maintient artificiellement des prix bas, la demande a tendance à dépasser de beaucoup l'offre et l'équilibre ne peut arriver à se produire. Une répartition alors doit être faite avec beaucoup d'habileté et de compétence, sinon des firmes très capables peuvent être ruinées. Il faut éviter la hâte et le chaos. Il doit y avoir restriction proportionnelle entre les différentes manufactures, de façon

qu'aucune ne soit particulièrement maltraitée relativement aux autres.

Le contrôle des prix. — La dernière forme de l'intervention gouvernementale est le contrôle des prix. Il a pour but d'éviter des bénéfices excessifs « profiteering », et a eu certainement quelques résultats intéressants. Les marchands qui avaient eu la possibilité de constituer quelques stocks ont été mis dans l'impossibilité de vendre à de hauts prix et de faire de gros profits aux dépens de la masse des consommateurs. Il fixe des prix maximum de vente, sans vouloir empêcher les firmes de réaliser des bénéfices plus importants qu'en temps ordinaire. La réglementation des bénéfices pour certaines industries ne vint que beaucoup plus tard.

Il faut bien comprendre que ces mesures étaient purement des mesures de guerre et n'avaient avec le protectionnisme aucun rapport ni lointain, ni dissimulé.

Historique de la réglementation pendant la guerre. — La proclamation royale qui mit fin à l'état traditionnel du libre-échange fut promulguée le 3 août 1914, en vertu d'une loi de 1879 nommée la « Customs and Inland Act », qui donnait à l'Exécutif le pouvoir d'interdire, par Proclamation Royale ou Ordre en Conseil, l'exportation des armes, munitions, équipements militaires et « tout article susceptible d'accroître la puissance militaire ou navale ou susceptible de servir à l'alimentation des hommes ».

Le 26 août 1914, un autre « Ordre en Conseil » étendait cette restriction aux colonies et possessions britanniques,

mais non aux Dominions, qui sont placés en dehors de la législation économique du royaume.

Cette loi n'avait en vue que des fins politiques, mais les termes en étaient si vagues que la tentation fut trop forte pour le gouvernement ; buts politiques et buts économiques se confondirent et une longue liste de prohibitions parut. Cette liste, complétée de quelques décrets, finit par englober l'ensemble des exportations.

Un tempérament était apporté à ces prohibitions au moyen de « licences ». Ces autorisations étaient accordées par un « Interdepartmental Committee » qui fut remplacé en 1915 par un « Department » spécial : le « War Trade Department ».

Les articles prohibés étaient divisés en trois catégories :

Une liste A comprenait les articles qui ne pouvaient pas être exportés en dehors du Royaume-Uni, même à destination des Dominions et possessions britanniques ;

Une liste B comprenait ceux pour lesquels l'exportation en dehors des frontières de l'Empire et de ses dépendances était interdite ;

Une liste C comprenait enfin les articles dont l'exportation n'était prohibée qu'à destination des neutres voisins des pays ennemis.

Le besoin d'économiser le frêt, qui était utilisé en grande partie pour les transports de guerre, amena les pouvoirs publics à réglementer également les importations. Ce point était plus délicat, car il touchait à l'essence même de la liberté commerciale. Le gouvernement avait à sa disposition une loi votée en 1914, la « Defence of the Realm Act », appelée plus communément « Dora » (de l'assemblage des

premières lettres de chaque mot). Grâce à cette loi, il pouvait aller jusqu'à interdire complètement le commerce de certaines marchandises, ce qui exclut naturellement toute possibilité de les importer ; elle lui permettait, en outre, de prendre possession du sol et même des mines et des fabriques.

Le gouvernement s'est de plus appuyé sur l'article 43 d'une loi très ancienne, le « Customs Consolidation Act » de 1876, qui prévoit que l'importation d'armes, munitions *ou toute autre marchandise* peut être prohibée par Proclamation Royale. Une interprétation très large de ce texte fut donnée le 15 février 1915, date où fut interdite l'entrée dans le Royaume-Uni de certaines marchandises d'un caractère encombrant, « bulky », tels que le papier, le meuble, le bois, la pierre et les ardoises. Le 11 mars, une autre proclamation prohiba les fruits conservés, les voitures automobiles et leurs accessoires, les instruments de musique, l'alcool (sauf le brandy et le rhum).

En 1916 et 1917, la liste fut considérablement allongée. Comme pour l'exportation, les interdictions d'importation furent tempérées par un système de licences. Il y eut peu de cas d'exclusion totale. Pour accorder ces autorisations, il fut créé en avril 1916 un « Department of Import Restrictions » qui eut tout pouvoir, sauf en ce qui concerne le papier, le sucre et les diamants, qui étaient contrôlés par des Commissions particulières.

L'économie de tonnage ainsi réalisée fut importante ; elle peut être évaluée à environ 500.000 tonnes par mois.

Cependant le gouvernement trouva les moyens mis à sa disposition insuffisants, et il fit voter par le Parlement, en

novembre 1917, le « Non ferrous Act », qui restreint temporairement le nombre des personnes qui peuvent entreprendre une industrie concernant les métaux autres que le fer.

De nombreux Comités furent constitués en 1915 et 1916, afin de réaliser une sorte de mainmise sur diverses industries. Le plus important d'entre eux fut celui du « Shipping Control », qui plaça la marine marchande sous le contrôle de l'Etat.

Un coup d'œil sur les organismes gouvernementaux nous permet, d'abord, de voir s'occupant de ces questions le « Foreign Office », ministère des Affaires étrangères. En 1918 est créé le « Department of Overseas Trade », sorte de ministère du Commerce extérieur. Enfin, dépendant de ces deux ministères, le « Board of Trade », ou ministère du Commerce. Ce dernier assure trois sortes de services :

1° Celui des commissaires commerciaux de l'Empire britannique ;

2° Celui des attachés commerciaux dans les pays étrangers ;

3° Celui des consuls dans les pays étrangers.

C'est le Board of Trade qui nommait les différents Comités et avait ainsi la haute direction des usines de matériel de guerre et de munitions, de la marine marchande et enfin de la répartition et de la consommation des vivres (1).

Pour les chemins de fer, les modalités différaient. Dès le début de la guerre, ils furent mis sous la tutelle directrice

(1) Pour cette dernière fonction il avait nommé un « Controller of Foods », décembre 1916.

de l'Etat ; cela se fit sans résistance et sans à-coup. Une loi de 1871, sous le nom de « Regulation of the Forces Act », prévoyait cette éventualité. Le jour même où l'Angleterre déclara la guerre à l'Allemagne, un « Ordre en Conseil » transféra les chemins de fer aux mains de l'Etat. Un Conseil de guerre spécial (War Railway Conseil) composé de représentants de l'Amirauté, du ministre de la Guerre et du ministre du Commerce fut créé, avec mission d'élaborer les directives des transports, dont l'exécution et la mise au point furent confiées à une Commission exécutive dont faisaient partie les directeurs des grandes Compagnies.

La question si importante de l'alimentation du pays, après quelques mesures provisoires, fut définitivement réglée par le « Corn Production Act » de 1917. On redoutait la famine, car l'Angleterre ne produisait qu'un cinquième du blé qu'elle consommait. Cette loi fut destinée à encourager la culture des céréales par un système de primes.

Les importations furent aussi frappées de tarifs fiscaux, toujours pour épargner le tonnage et réduire le luxe.

Le 21 septembre 1915, une résolution de la Chambre des Communes soumit quelques produits nouveaux à des droits d'entrée. Les voitures automobiles et accessoires, les chapeaux, les films de cinématographe durent payer un droit de 33,33 0/0 *ad valorem* à l'importation.

On parla bien de lever des droits d'accise équivalents, mais devant les difficultés de perception il n'en fut plus question.

D'autres mesures suivirent. Une résolution du 4 avril 1916 établit un droit d'entrée sur les allumettes ; le 2 mai 1917, les droits sur le tabac furent doublés ; enfin, le 22 avril

1918, il y eut une augmentation de 100 0/0 sur les sucres, mélasse, saccharine, alcool, bière, allumettes, tabac, qui fut d'ailleurs suivie d'une augmentation proportionnelle des droits d'accise.

Toutes ces opérations ont été plus ou moins bien conduites et adaptées aux conditions économiques du milieu dans lequel elles s'exerçaient, mais leur utilité ne fait pas de doute, en dehors des erreurs qu'on a pu commettre.

II. — La question du contrôle gouvernemental depuis l'armistice

L'hostilité de l'opinion publique. — La guerre une fois terminée, la question se posa de savoir si le contrôle devait subsister en temps de paix. Certains, attribuant les défail-
lances observées à la hâte et à l'affolement d'une période de guerre, exagéraient les succès du ministre du Ravitaillement et réclamaient, au nom de l'intérêt général, la continuation du contrôle. Pris d'un certain engoûment pour les méthodes interventionnistes, ils les considéraient comme devant être les seules méthodes de l'avenir. Les événements de la guerre avaient en effet troublé quelques esprits. Se trouvant dans une tempête, ils en ont déduit que tout devait être organisé comme si la tempête devait être à l'état normal.

Cependant, ceux qui, se basant sur les gaspillages, les lenteurs et l'incompétence des divers « Departments », demandaient que le tout soit balayé aussitôt que possible, étaient les plus nombreux.

M. Asquith avait déjà constaté les résultats du contrôle gouvernemental dans un discours prononcé le 22 mars 1918 à Derby, devant la Fédération libérale nationale. C'est après les expériences auxquelles il avait assisté pendant la guerre qu'il s'est exprimé ainsi : « En ce qui concerne la direction de l'Etat, notre expérience sous la domination d'une cohorte de contrôleurs n'a pas été des plus heureuses. C'est le plus vain et le plus vide des rêves de supposer que nous pouvons soutenir la concurrence contre le monde entier sous le contrôle de l'Etat ».

Il n'y a pas jusqu'aux partisans les plus actifs d'un changement de politique économique de l'Angleterre qui ne s'élèvent contre la prétention de certains parlementaires à continuer après la guerre les pratiques interventionnistes auxquelles on a eu recours pendant quatre ans. Ainsi, le rapport de la Commission Lord Balfour of Burleigh contient quelques lignes caractéristiques sur la question du rôle de l'Etat : « Le but du gouvernement devra être de rétablir les conditions normales de l'industrie dans le plus bref délai possible. Nous avons la ferme conviction que le contrôle de l'Etat et les restrictions imposés à l'industrie par suite de la guerre seront nuisibles dans les conditions normales et devront être abandonnés aussitôt que possible après la conclusion de la paix, en tenant compte des circonstances spéciales à chaque cas particulier ».

Toutefois, le gouvernement crût bon de continuer son contrôle, tout au moins pendant la période de transition, pour n'arriver que graduellement au rétablissement normal. En effet, un arrêt brusque aurait causé des perturbations trop profondes.

Le public ne l'a pas subi cependant avec la même facilité que pendant la guerre. En effet, le gouvernement n'avait plus l'excuse de vouloir épargner le tonnage. L'opinion publique, pas plus que celle des milieux industriels et commerciaux, n'est en temps normal favorable à de pareilles intrusions. Les hostilités ayant cessé, on prétendit qu'il n'y avait pas d'excuse plausible pour le maintien du contrôle et aucune raison pour que le gouvernement n'ait pas dans l'après-guerre l'attitude qu'il avait avant.

Naïvement, l'opinion accusa le gouvernement de vouloir dissimuler dans ses restrictions à l'importation une nouvelle forme de protectionnisme. Une croyance avait pris naissance que les restrictions imposées pour aider l'Angleterre pendant la guerre n'étaient maintenues que pour soutenir dans la liquidation des stocks de guerre non seulement le gouvernement lui-même, mais les accapareurs privés, et que la Dora ne servait plus qu'à maintenir des prix plus hauts que la libre concurrence ne l'aurait permis. Le pessimisme était entretenu par le coût élevé des marchandises qui, contre la croyance populaire, n'avaient pas diminué depuis la cessation des hostilités.

C'était bien mal comprendre la politique du gouvernement. Nous ne pouvons pas mieux citer que la phrase de Sir Auckland Geddes, alors président du Board of Trade, lorsque, le 1^{er} septembre 1919, il déclara : « Nous avons été pendant trois ans sous le régime des restrictions de guerre ; aujourd'hui, la politique que nous vous présentons est celle de la période transitoire ; elle ne peut en rien influencer ce que sera la politique commerciale permanente du gouvernement ».

Cependant, le soupçon contre toute action de l'Etat a été même la caractéristique de l'histoire de la session du Parlement qui suivit l'armistice, et jamais l'on a rendu moins justice à la capacité du Civil Service.

Les abus du contrôle gouvernemental. — Certes, les mesures du gouvernement ont causé en 1917 et 1918 un système sérieux de protection, et on peut dire que la restriction des importations anéantit en grande partie la concurrence des importations étrangères, mais ce n'était que le résultat indirect de la poursuite d'un autre but.

Il est certain aussi que le contrôle gouvernemental, avec son système de prix de vente tarifés, basait les bénéfices sur le prix de revient des producteurs les moins capables, ce qui permit de gros gains aux industriels mieux favorisés. Le consommateur a payé tout cela. Le gouvernement, durant 1917 et 1918, a dépensé 7 à 8 millions par jour.

Enfin, les industriels gâtés par les prix de la guerre étaient heureux de la continuation des restrictions d'importation après l'armistice, qui leur permettait de maintenir de hauts prix en limitant leur production. Ces théories, dans leur genre, étaient aussi insensées que celles des Trade-Unions, qui voulaient diminuer le rendement par homme pour que les industriels soient obligés de garder tout leur personnel, mais enfin elles pouvaient peut-être sembler normales chez des industriels préoccupés surtout d'un gain immédiat.

Quoique l'homogénéité et l'accord entre les membres du gouvernement n'aient jamais été considérables, il est cependant certain que le gouvernement fut loin de vouloir les suivre dans cette voie. Il reconnut simplement la nécessité de

restreindre « les importations des objets manufacturés identiques à ceux que les manufactures avaient été encouragées à produire pendant la guerre ».

Les industriels, cependant, eurent une certaine influence, car plusieurs d'entre eux s'étaient établis dans les Committees et Advisory Concils. Leur tendance, habilement déguisée sous le prétexte de faire renaître le commerce britannique, donna lieu à quelques abus.

Il y eut des revendications innombrables pour obtenir des facilités financières, des ouvertures de crédits, des garanties d'intérêt, des salaires élevés, de gros prix pour la production agricole.

Un grand nombre d'industries se sentirent le besoin d'être protégées. En 1919, 32 listes de prohibitions parurent. On y remarque des mesures peu compréhensibles : ainsi, tandis que la fonte peut entrer librement, l'acier est prohibé.

En avril, on lit un Ordre en Conseil, émanant de M. Chamberlain, qui interdit à partir du 1^{er} mai l'importation du papier et des objets faits en papier, sauf pour ceux venant de l'Empire, à moins d'en avoir obtenu licence ; il décrète la prohibition complète pour le papier à lettre avec en-tête, les cartes postales, livres d'enfants, etc. D'autre part, le solliciteur de licence doit prouver qu'il a fait dans l'Empire des achats dont le Board of Trade appréciera l'importance.

Voilà vraiment une mesure qui était pire que les combinaisons de tarifs. Le *Daily Express*, journal pourtant protectionniste, va jusqu'à la qualifier « d'outrage institutionnel ».

Le 29 juin, le gouvernement anglais frappa d'embargo jusqu'au 1^{er} septembre de la même année toutes les machi-

nes. Cette mesure souleva aussi de vives protestations en Angleterre.

Dans son pamphlet « Protection through preference », la Free Trade Union cite plusieurs cas d'abus :

Le 22 février, le Board of Trade annonce la prohibition de l'importation de la bonneterie de coton, qui est surtout destinée aux gens pauvres. Pourquoi ? Parce qu'un fabricant de coton de Leicester, qui était un adviser du Board of Trade, est intervenu. Or, l'automne précédent, des importateurs britanniques avaient envoyé de fortes commandes en Amérique et au Japon ; le résultat de la prohibition fut que la moitié de leurs achats ne put être transportée, d'où de grosses pertes d'argent.

L'importation des Motors Scoutters, des Tankettes (petits moteurs) était absolument interdite pour la simple cause qu'on en fabrique en Angleterre.

Le pamphlet montre que de tels procédés sont loin d'être scientifiques : « Tant que les fabricants n'ont pas de stocks encombrants, il ne saurait y avoir de restrictions, spécialement quand l'article d'un fabricant est une matière première pour un autre ».

Les constructeurs d'automobiles avaient obtenu pendant la guerre un droit de 33 1/3 0/0 sur les automobiles de plaisir. Le prétexte était de ménager le frêt, d'empêcher la rentrée d'objets de luxe et la sortie de capitaux, mais la vraie cause a été le désir d'être protégé contre la concurrence américaine. Ils demandèrent en 1919 une prolongation de ce droit. Cependant, cette fois, ils reçurent une rebuffade officielle. Sir Aucland Geddes leur fit comprendre que leur demande était inconcevable : « Si on ajoute aux 33 1/3 0/0 les

charges d'emballage, d'assurance, de frêt, du taux du change, la protection atteint 88 0/0 ». Du reste, il fit remarquer que ce droit n'expirait que fin 1921.

Cette attitude fut approuvée par la Société Raphaël Tuck; elle raille les constructeurs « dont les genoux tremblaient » et déclare que le caractère et la qualité de sa fabrication lui permettaient de supporter pendant 50 ans toutes les concurrences de n'importe quel pays.

« De tels mots, dit l'*Economist*, sont l'expression de l'esprit d'entreprise et de self help qui ont fait la grandeur de l'industrie britannique ; nous les recommandons aux industriels dont l'indépendance et l'énergie paraissent avoir été affaiblis par la protection artificielle de la guerre ».

Enfin, un libre-échangiste convaincu, Sir H.-L. Smith, fut nommé « Economic Adviser » du gouvernement, et ce poste est vraiment celui d'un arbitre des conditions industrielles.

L'échéance des diverses prohibitions tombait le 20 août 1919. Le gouvernement décida que cette échéance, sauf pour quelques articles serait respectée. La déception des protectionnistes fut assez vive ; ils espéraient que d'exceptionnelles ces mesures deviendraient permanentes et légales. « Si les protectionnistes, dit l'*Economist*, conservent encore l'espoir d'une victoire facile, leurs espérances ont dû s'évanouir ».

Le Bill d'indemnité. — La question du sort des confiscations effectuées en vertu d'Ordres en Conseil fut assez délicate à régler. Un jugement avait même dénié à la Couronne le droit de confiscation pour certaines marchandises qui n'avaient pas un rapport direct avec la défense nationale.

Les termes de ce jugement sont intéressants à noter, car ils tendent à limiter le plus possible les pouvoirs de l'Etat et à défendre les libertés imprescriptibles de la nation. Voici dans quelles conditions l'interprétation du gouvernement, qui s'estimait, en vertu de la loi douanière de 1876, autorisé à interdire l'importation des matières colorantes, fut déclarée abusive :

Un fabricant de produits chimiques, M. Brown, avait commandé au Canada, en 1919, six caisses d'acide pyrogallique, produit utilisé en photographie. Les caisses furent expédiées de New-York. Arrivées en Angleterre, elles furent saisies pour importation illégale et les officiers de la Couronne intentèrent une action pour obtenir la confiscation en vertu d'une ordonnance basée sur l'article 43 de la loi de 1876.

Dans un jugement fortement motivé (1), M. Sankey met en opposition la doctrine de l'omnipotence administrative fondée sur cet article et les objections du défenseur qui réclamait contre une extension abusive d'une clause visant uniquement les armes, poudres et articles de même ordre. M. Sankey a commencé par établir que les proclamations royales sont en réalité des actes du pouvoir exécutif qui avise et conseille le souverain. Il a posé le principe que, lorsqu'il s'agit d'interpréter une loi, il faut se rapporter à l'état de la législation lorsque la loi fut votée. En raison de considérations intéressantes et qu'il serait trop long d'énumérer et étant donné que l'acide pyrogallique n'entre pas dans les catégories nommément exclues, il arrive à la conclusion que le roi n'avait pas le pouvoir de faire l'ordonnance en

(1) Mars 1919.

question ; en conséquence, il condamna la Couronne aux frais.

Ce jugement, qui est le triomphe des prérogatives du Parlement, ne fut pas porté en appel par le gouvernement devant l'attitude hostile de cette Assemblée.

Malgré ce précédent, le gouvernement, par l'intermédiaire du Solicitor General, Sir E. Pollock, présentait le 3 mai 1920 un bill d'indemnité dont les clauses non seulement déclaraient légales les mesures particulières prises pendant la guerre en application des proclamations et Ordres en Conseil, mais encore les validaient en leur donnant ainsi force d'exécution pour l'avenir.

Cette loi, telle qu'elle est, « dénie le droit d'accès aux tribunaux pour l'obtention de dommages et intérêts et se trouve être sans précédent dans l'histoire de l'Angleterre (1) » ; elle fut donc soumise à de vives critiques. Cependant, devant l'argument que le bill avait pour effet de réaliser une économie de 850 millions de livres, montant de ce qui serait accordé en dommages-intérêts aux particuliers par la Cour de Justice, le bill fut voté avec une très grosse majorité.

L'Agriculture Act. — S'il y a vraiment quelque chose à protéger en Angleterre, n'est-ce point sa production agricole ? L'Angleterre, privée des ressources des pays étrangers, serait réduite à la famine dans un délai très court. Pourtant le gouvernement fit relativement peu de chose. En mai 1920, il fit voter l'Agriculture Act, qui, tout en supprimant le contrôle gouvernemental, n'eût que le dessein d'encourager les

(1) Propositions de rejet de Sir Leslie.

cultures au moyen de subsides ; il fallait qu'en cas de crise le pays put se suffire à lui-même pour les blés, les pommes de terre et les produits de laiterie. On était loin des tarifs douaniers.

La fin de la direction de l'Etat amena une forte baisse dans les denrées agricoles. Les prix garantis par la loi n'eurent plus aucun rapport avec les cours du marché et l'Etat se serait ruiné en subsides si l'échéance du 30 septembre 1921 n'avait pas mis fin à ce régime de subventions. C'est un coup dur pour l'agriculture, mais les consommateurs et les contribuables sont loin de s'en plaindre.

Le Railway Act. — S'il n'y a pas de raison pour qu'après la guerre le gouvernement n'ait pas l'attitude qu'il avait avant, on ne peut cependant qu'approuver certaines modifications auxquelles il a été poussé par l'expérience acquise en certaines matières. Ainsi il a attaché une importance capitale à la réorganisation des chemins de fer.

Les chemins de fer furent, nous l'avons vu, placés sous le contrôle de l'Etat dès le début de la guerre ; ils ont fait retour le 16 août 1921 à leurs Compagnies respectives. Toutefois, les conditions d'exploitation se trouvent modifiées par la loi qui a décidé le retour aux Sociétés privées. Elle stipule la répartition des diverses voies ferrées en quatre groupes régionaux. Elle prévoit le maintien du Comité consultatif des tarifs qui fonctionnait déjà sous le contrôle de l'Etat et la création d'un Tribunal des tarifs composé de 3 membres permanents, dont l'un, en qualité de président, sera un juriste expérimenté ; un autre, versé dans les affaires de chemins de fer, et le troisième dans les affaires commerciales.

C'est ce tribunal qui, en somme, fixera les tarifs de transport tant pour les voyageurs que pour les marchandises, et c'est à lui que les Compagnies de chaque groupe devront soumettre leurs propositions. Ce tribunal sera tenu de revoir les tarifs en vigueur chaque année, pour une certaine période, et chaque fois qu'il en sera fait la demande par un groupe important de commerçants et d'industriels, en prenant en considération le revenu net que doit laisser une exploitation normale. Les Compagnies devront peu à peu se standardiser et faire des projets pour aboutir au travail et aux ateliers en commun.

Le principe sur lequel l'accord repose donne à chaque Compagnie l'assurance qu'elle recevra un standard, revenu équivalent au revenu net de 1913 avec 5 0/0 sur le capital engagé durant la période contrôlée. La nouvelle loi sanctionne enfin un arrêté de comptes en vertu duquel les Compagnies recevront dans le courant des deux années prochaines une somme de 60 millions de livres que le gouvernement reconnaît leur devoir pour arriérés de frais d'entretien.

De cette loi doit résulter les avantages que procure tout groupement : coopération du travail, usage en commun du matériel ; c'est là une chose excellente.

CHAPITRE III

LES FORMES ACTUELLES DE LA PROTECTION

I. — La tendance du Gouvernement

L'échéance du 1^{er} septembre 1919 des Ordres et Proclamations mit fin à la gérance des pouvoirs publics et fut accueillie avec soulagement par l'opinion publique.

Si le Free Trade a semblé à plusieurs reprises devoir étouffer sous la violence de campagnes plus tumultueuses qu'efficaces, ce n'était point cependant encore l'heure de sa mort ; il a fini par réapparaître, sinon triomphant, du moins bien renforcé.

La disparition de l'hégémonie germanique permit aux libéraux de reprendre l'avantage, de protester contre la « guerre d'après-guerre » et de réclamer une paix nette, la « clean peace », qui permettrait à chacun de se développer librement sans empêcher les autres d'en faire autant. Cette politique leur donna quelques succès aux élections partielles. La victoire de M. Asquith à Parsley fut un coup rude à la politique de coalition.

Le contrôle a lassé l'opinion ; on n'aspire plus qu'à l'ordre dans les finances et à un soulagement de l'intolérable far-

deau des prix. C'est la campagne de l' « anti-waste ». On veut à l'extérieur une large reprise commerciale, et le désir de la coalition de faire de l'Empire un « corner » commercial paraît puéril.

Cependant les protectionnistes n'ont pas désarmé. Ils prétendent qu'il n'a jamais été dans leur intention de réclamer la continuation du contrôle gouvernemental ; ce qu'ils veulent, c'est une ligne de tarifs protecteurs qui laisse libre l'industrie.

Un des arguments les plus sérieux du protectionnisme est qu'aujourd'hui la position économique de l'Angleterre a bien changé. L'Angleterre n'a plus l'extraordinaire suprématie de ses industries manufacturières possédée au milieu du XIX^e siècle. D'autres pays sont devenus ses rivaux et la production de ses usines pour certaines marchandises a été dépassée.

« La Free Trade est la politique des gens forts ; or, nous devenons faibles, la protection nous est nécessaire ». C'est la reprise de l'idée de M. Chamberlain, mais cette fois plus terrible par sa réalité.

Cependant, un grand obstacle à la protection en Angleterre est de savoir quelles industries on pourrait protéger et aux dépens de quelles autres. Si l'Angleterre ferme ses importations par des tarifs élevés pour protéger une industrie déterminée, non seulement elle fait du tort aux industries qui achetaient ces importations pour en user, mais encore, d'une manière plus générale, à toutes les manufactures anglaises qui produisent pour l'exportation. C'est la conséquence d'une vieille loi qui prétend que si l'on diminue le total des importations au moyen de tarifs, on abaisse d'au-

tant les exportations qui servent à payer ces importations.

Entre ces deux tendances, l'idée du gouvernement est que, si certaines marchandises, dans un but d'intérêt national, doivent être produites dans le pays en quantités plus abondantes que le libre jeu de l'offre et de la demande ne le permettrait, dans ce cas il y a nécessité soit pour des subventions, soit pour des droits protecteurs. Cela n'implique point en aucune sorte le contrôle industriel. Mais encore si la protection des industries essentielles est juste dans son principe, elle est ruineuse par son côté commercial.

Ainsi l'industrie des matières colorantes, considérée comme industrie « essentielle », doit être protégée; or, les industries qui se servent de matières colorantes pour la préparation de leurs produits sont commercialement cent fois plus importantes que les industries fabriquant des couleurs. Elles sont ainsi handicapées parce qu'elles ne peuvent obtenir les teintures de qualité supérieure venant des pays étrangers (1).

Dans les conditions d'après-guerre, avec la détresse de quelques pays, l'élévation de barrières douanières en Angleterre ne pouvait être qu'un suicide économique pour le pays.

Cependant, le 22 mars 1919, M. Mackinder somma le gouvernement, à la Chambre des Communes, d'appliquer son programme exposé dans le manifeste du 16 novembre 1918.

D'autre part, le gouvernement, à la suite de la cessation du contrôle, ne pouvait abandonner les industries qu'il avait

(1) Nous consacrerons une étude spéciale à l'industrie des matières colorantes à cause de son importance comme industrie « clé » et des polémiques que cette protection a soulevées.

protégées pendant la guerre et qui étaient si nécessaires à la défense nationale ; il fut obligé de présenter au Parlement un programme de protection restreinte à ces deux formes : protection des industries clés, mesures contre le dumping. Le 19 novembre 1919, Sir Auckland Geddes soumettait aux Communes l' « Exports and Imports Regulation Bill ».

Six mois auparavant, le 30 avril 1919, M. Chamberlain présentait dans la loi des finances la première application de l'Imperial Preference.

Ce sont ces trois formes de la protection nouvelle que nous allons étudier. D'abord protection des industries clés et lutte contre le dumping, que nous verrons dans un même chapitre, car elles firent toujours corps dans les différents bills présentés ; enfin nous verrons l'importance de l'application du système d'Imperial Preference.

Il sera facile de constater que ces trois formes ne répondent pas aux buts protectionnistes et sont en réalité un échec à leur politique.

II. — La protection des industries « clés » et la lutte contre le « Dumping »

« Une des leçons qui nous a été enseignée le plus clairement pendant la guerre, c'est le danger pour la nation d'être dépendante de l'étranger pour son approvisionnement essentiel à la vie. C'est l'intention du gouvernement de protéger et de soutenir, quand ce sera nécessaire, les industries clés par les moyens que l'expérience prouvera les mieux adoptés

à un but. Si la production nationale doit être maintenue au niveau le plus élevé qu'il soit possible, une protection doit être donnée contre une concurrence déloyale à laquelle notre industrie peut être sujette par le dumping des marchandises étrangères vendues sur notre marché à des prix inférieurs au coût réel de production ».

Ce fragment est extrait du manifeste commun de MM. Lloyd George et Bonar Law, publié au lendemain de l'armistice. Il expose la politique que va soutenir le gouvernement dans le domaine commercial et qu'il s'efforcera de faire triompher. Elle aboutira au vote de l'antidumping Bill. Cette loi est-elle le couronnement de son œuvre, ou en est-elle le premier pas ? C'est le dilemme de cette politique économique ; nous tâcherons de nous former une opinion d'après ce qu'il nous est permis d'observer.

Bien que les forces économiques du pays aient remarquablement supporté l'effort nécessité par une guerre sans pareille au point de vue des ressources matérielles et financières, certains défauts se sont révélés dans le grand édifice du commerce et de l'industrie qui sont une source de dangers. La question traite non pas de principes généraux, mais de véritables intérêts nationaux. C'est dans un but d'intérêt national que le gouvernement a pris, au début de la guerre, des précautions pour protéger « certaines industries essentielles pour la sécurité future de la nation ».

Quel est le sens exact de cette expression ? Il est bien évident que les grandes industries typiques (charbon, fer et acier, constructions mécaniques, constructions de vaisseaux, industries textiles) sont d'une importance vitale pour l'avenir économique du pays, mais elles ont en elles-mêmes la

force de subsister. A côté, il y a quelques produits spéciaux qui, bien que les industries qui les traitent ne soient pas très développées, se trouvent être essentiels à la sécurité nationale, parce qu'ils sont absolument indispensables à d'autres industries britanniques plus importantes. Avant la guerre, ils étaient fournis entièrement ou en grande partie par les anciens pays ennemis ou provenaient de sources sous leur dépendance. On a désigné ces industries à protéger sous le nom d'industries « clés de voute » ou industries « pivots ».

Le rapport de la Commission Lord Balfour of Burleigh les énumère ainsi : Teintures synthétiques, zinc, tungstène, magnétos, verres d'optique et verres chimiques, aiguilles pour la bonneterie, nitrate de thorium, baryte, gabarits et filières, articles de droguerie. La liste ainsi présentée n'est point immuable; « les causes peuvent se modifier pour chaque industrie et de nouvelles industries essentielles peuvent se créer ».

La question du dumping est une plus vieille histoire ; elle avait déjà avant la guerre longtemps tracassé l'Angleterre, qui, sous son régime de libre-échange, se voyait inondée de produits allemands.

On le définit ainsi : c'est la vente sur les marchés extérieurs à un prix inférieur au prix pratiqué sur les marchés intérieurs. Le dumping est généralement rendu possible par l'octroi aux exportateurs d'une prime de l'Etat ou des syndicats ; elle est une conséquence du régime étatiste. Elle a pour but de dégager le marché national d'un surplus dont profiteraient volontiers les consommateurs à des prix acceptables ; elle a pour résultat d'éliminer sur les marchés étrangers les concurrences internationales et celle des producteurs du pays.

Sur la demande anglaise, la Conférence économique inter-alliée réunie à Paris en juillet 1916 s'occupa longuement de ce sujet et annonça quelques mesures pour l'après-guerre destinées à mettre obstacle au dumping.

Le rapport de la Commission de Lord Balfour de 1916 proposa au gouvernement les résolutions suivantes :

a) « Le gouvernement devrait prendre des mesures pour favoriser et développer dans le Royaume-Uni les industries pivots ou celles qui, bien qu'essentiellés à la production des munitions, n'ont pas une importance commerciale suffisante pour prospérer sans l'aide de l'Etat ».

b) « Le gouvernement devrait venir en aide à des industries autres que celles que nous venons de mentionner, mais qui sont importantes pour maintenir la situation industrielle du Royaume-Uni, lorsque l'aide de l'Etat se trouve nécessitée par l'impossibilité où sont ces industries de se maintenir ou de se développer en raison d'une concurrence étrangère déloyale ou de l'insuffisance des approvisionnements en matières premières ou toute autre cause ».

La Commission fit observer qu'il y a déjà une législation contre le dumping au Canada (Customs Tariff Act 1907) et aux Etats-Unis (1916); elle demanda une législation pour le Royaume-Uni.

Pour les industries clés, elle proposa d'établir un bureau spécial composé de techniciens, mais dépendant de l'Etat, pour veiller aux intérêts commerciaux et industriels du pays.

Nous ne pouvons étudier en détails les mesures que prit le gouvernement pour chaque industrie. Il chercha à remédier à l'insuffisance de la production par des arrangements avec les Dominions ou les pays alliés ; il aida à créer et à

développer les usines dans le pays et les soutint par des prohibitions d'importation sauf licence, limitant, autant qu'il lui était possible, la protection des industries nouvelles aux besoins du pays.

Premier Anti-dumping Bill. — La guerre finie, les échéances des Ordres en Conseil ou Proclamations Royales arrivées à terme, on ne pouvait plus se prévaloir de la Dora ; il fallait trouver autre chose et affronter le Parlement. C'est alors que Sir Aucland Geddes, président du Board of Trade, présenta aux Communes, le 19 novembre 1919, l'« Exports and Imports Regulation Bill », mieux connu sous le nom d'Anti-dumping Bill (1).

Aux vieilles questions des industries clés et du dumping se mêle une nécessité nouvelle : se protéger contre les désavantages commerciaux que procure le change.

On peut résumer ce texte de loi en quelques lignes :

a) Pouvoir est donné au Board of Trade de prohiber l'importation des marchandises vendues à des prix inférieurs à ceux qui ont cours dans les pays d'origine ; la défense est levée si l'importateur paye la différence entre les deux prix. Il lui est donné également le pouvoir de prohiber les produits qui feraient une concurrence excessive à ceux de l'industrie nationale par suite du change (prohibition par Ordre en Conseil).

b) 15 catégories de marchandises appartenant aux industries clés sont prohibées.

(1) On en trouve le texte « in extenso » dans le « Board of Trade Journal » du 27 novembre 1919.

c) L'importation du houblon pourra être interdite pendant 4 ans à dater de la fin de la guerre.

d) Il y aura possibilité d'interdire l'exportation pendant 3 ans de 11 articles, parmi lesquels l'or, l'argent, la monnaie, le blé, la viande, le sucre, l'opium, la cocaïne (1).

e) Pour aider au développement du commerce extérieur, le gouvernement est autorisé à accorder des crédits aux exportateurs jusqu'à concurrence de 20 millions de livres.

On a fait entrer dans ce bill une collection d'articles qui n'ont rien à voir avec le programme élaboré lors du manifeste électoral; aussi a-t-il soulevé dès son apparition une levée de boucliers. Le manifeste avait spécifié « vendues au-dessous de leur prix réel de leur production » et le bill « vendues à un prix inférieur à celui du pays du cours d'origine ». Ce n'était qu'une nuance, mais d'une certaine importance, car la formule du bill avait pour résultat de maintenir de hauts prix.

On fut effrayé de la latitude des pouvoirs donnés à la bureaucratie, qui n'en est pas à attendre sa première preuve d'incompétence. Insécurité, incertitude, perte de temps dans les antichambres du Whitehall, voilà les seuls résultats à attendre.

Un amendement de M. Wilson est rédigé en ces termes : « La Chambre se refuse à discuter un projet de loi qui renonce à la politique traditionnelle de la liberté des échanges ».

M. Lloyd George, pour défendre son bill, s'efforça, dans

(1) Ces deux derniers en observation d'une convention internationale du traité de paix (art. 295).

un discours à Manchester, en décembre 1919, de prouver qu'il était lié par les résolutions de Paris. Or, la Conférence n'a été qu'une mesure d'opportunité, une réplique aux menaces de Vienne. Le bill a une portée générale et vise aussi bien les Alliés que les Dominions. Sa tendance protectionniste devait le faire rejeter. Il n'a pas été retiré par le gouvernement, mais une deuxième lecture n'a pas été proposée avant la fin de la session, et M. Asquith disait à ses électeurs en mars 1920 qu'on ne savait pas si le bill était mort ou vivant. Il est à remarquer cependant que les libéraux soumis à M. Lloyd George acceptèrent les clauses relatives aux industries clés.

Le 17 mars 1920, Lord Balfour of Burleigh présentait à la Chambre des Lords un bill pour la protection des industries spéciales qui contenait accessoirement des mesures pour empêcher le dumping. La question principale était, cette fois, celle des industries clés ; mais, sur la proposition du comte Beauchamp, ce bill fut rejeté pour les mêmes raisons que le précédent.

Deuxième Anti-dumping Bill. — Le gouvernement ne désarma pas et en décembre 1920, Sir Robert Horne déclara au groupe industriel, « The British Commonwealth Union », qu'un bill traitant des industries clés, du dumping et du change serait introduit à la prochaine session. En effet, au mois de mai 1921, un projet de loi fut présenté sous le nom de « Ways and Means Resolutions for the Safeguarding of Industries ». Dans la crise, où semblait devoir sombrer l'industrie anglaise, il était nécessaire de lancer une planche de salut. Ce bill, qu'on surnomma comme le premier Anti-dum-

ping Bill, arriva dans un moment favorable ; on ne savait de quel côté se tourner pour résoudre les difficultés présentes. Les importations s'accroissaient d'une manière dangereuse ; la nécessité d'une protection temporaire fit voter ce projet par la Chambre des Communes, presque sans opposition, en troisième lecture, par 176 voix contre 54.

La Chambre des Lords, un peu effrayée, essaya d'introduire quelques amendements ; mais on lui fit observer que c'était une loi de finances et qu'il fallait l'accepter telle que.

Voici le résumé des parties essentielles du projet de loi :

1^{re} RÉSOLUTION. — Pour la période de 5 années qui suivra l'acte devant donner effet à cette résolution (1), il sera perçu pour un des articles suivants importé en Grande-Bretagne et Irlande, un droit d'entrée dont le montant sera égal à 33 1/3 0/0 de la valeur de l'article.

a) Verres d'optique et instruments d'optique finis ou non, microscopes, jumelles de campagne et de théâtre, théodolites, sextants, spectroscopes et autres instruments d'optique.

b) Burettes, thermomètres, gobelets, gourdes, éprouvettes graduées, tubes de verre, enfin tous autres instruments de laboratoire en porcelaine.

c) Galvanomètres, pyromètres, électroscopes, baromètres, balances analytiques et de précision, et autres instruments scientifiques ; jauges et instruments de précision utilisés dans les ateliers de construction mécanique et salles de vérification.

(1) Cette résolution a pris date le 1^{er} octobre 1921.

d) Valves et rectificateurs pour télégraphie sans fil, tubes vacuum.

e) Magnétos à ignition et aimants.

f) Charbon pour lampes à arc.

g) Aiguilles pour machines à tricoter.

h) Tungstène métallique, ferro-tungstène et produits manufacturés en tungstène métallique, composés de thorium, cerium et autres métaux de même nature.

i) Tous les produits chimiques organiques synthétiques (autres que les teintures organiques synthétiques, couleurs et matières tinctoriales importées pour leur manufacture) et tous autres produits chimiques raffinés (sauf le sulfate de quinine d'origine végétale) et les produits chimiques manufacturés par des procédés de fermentation.

2^e RÉOLUTION. — Il sera perçu, sans compter les droits auxquels il peut être déjà soumis, un droit de 33 1/3 0/0 de sa valeur pour tout article qui sera soit vendu, soit offert dans le Royaume-Uni :

a) A un prix au-dessous du « coût de production » ;

b) A un prix qui, en raison de la dépréciation du change, le mettrait au-dessous du prix auquel un article semblable pourrait être fabriqué « d'une manière profitable » en Angleterre.

En termes plus clairs, on veut dire que ce droit s'applique à tout article vendu à un prix dérisoire par suite de la dépréciation des changes. Les articles taxés sont soumis, de trois ans en trois ans, à une Commission spéciale qui appréciera le tort que telle ou telle importation peut faire à l'in-

dustrie et à la main-d'œuvre britannique. Il est spécifié toutefois qu'il faudrait que le change du pays visé soit 33 0/0 plus bas que celui de l'Angleterre.

Le projet explique la nécessité de cette mesure dans le but de remédier à la crise du chômage.

Les membres de la Commission spéciale seront désignés par le Board of Trade. Ils n'ont ni initiative ni pouvoir discrétionnaire. Ils devront toujours attendre qu'une plainte leur soit soumise par des industriels intéressés. Ces industriels devront prouver, pour obtenir les mesures prescrites, que le change est la cause du chômage subi par leur industrie. L'arrêté de la Commission sanctionnant favorablement cette requête sera déposé à la Chambre des Communes dans le cours de la session et y séjournera durant 21 jours. Si, à l'expiration de ce délai, aucune opposition ne s'est manifestée au Parlement, l'arrêté entrera en vigueur. Cette procédure est une sérieuse garantie contre la bureaucratie et l'arbitraire du gouvernement.

Il est intéressant de voir le sens que l'on donne au mot « coût de production » dans le texte de cette seconde résolution :

a) C'est le prix de vente en gros pour les marchandises qui sont également consommées dans le pays où elles sont travaillées.

b) Si la marchandise n'entre pas dans la consommation du pays producteur, c'est le prix d'une marchandise similaire, en faisant la comparaison entre son prix de vente intérieur et son prix d'exportation et en l'appliquant au premier article visé.

Les produits d'alimentation ne sont pas visés par la loi.

La lutte qui aboutit au vote du bill a été menée avec beaucoup d'habileté et a eu l'appui de beaucoup de libéraux.

Cependant, Lord Inchcape mena une campagne acharnée pour le faire échouer, mais il plaidait sa propre cause et celle de la marine marchande. Quelques-uns de ses arguments sont à retenir.

Il s'élève avec force contre un régime spécial pour les industries clés : « Toute branche revendique le privilège d'être la clé des autres. Il y en a deux essentielles : la marine marchande et l'agriculture, mais ni l'une ni l'autre ne doivent être protégées. Si l'on a fait d'imprudentes promesses à l'industrie chimique au cours de la guerre et si le maintien de fabriques en vue d'explosifs est nécessaire, il faut leur accorder ouvertement des subventions inscrites au budget et ne pas recourir à des primes déguisées ou à des prohibitions d'importation sauf dérogation ». Il met en garde contre le Dumping Bill : « Le fabricant anglais est un des grands dumpers du monde. Il faut craindre de provoquer des représailles si l'on entre dans la voie du traitement différentiel des articles vendus trop bon marché pour quelque cause que ce soit ». Il y a un an, lors du débat sur le premier Anti-dumping Bill qu'il a fallu retirer, un protectionniste fervent, Hewins, a déclaré que toute la conception des industries clés était « academic and impraticable ».

Il est en effet exact que, si certaines mesures de protection sont indispensables, il eût mieux valu les faire sous forme de primes ouvertes ; c'est encore moins coûteux pour le consommateur qu'un impôt de douanes.

On a du moins cette consolation, c'est qu'en faisant appliquer son programme, c'est-à-dire en limitant la protection à

quelques industries spéciales ou à quelques industries chancelantes par suite des nouvelles conditions économiques, le gouvernement a montré que sa politique de protection était pour le moins définie, limitée, et sans aucune visée proprement protectionniste.

Nous l'avons déjà vu et il faut le répéter, le protectionnisme, le Tariff Reform, implique en premier lieu la protection des produits naturels de la terre.

Une ceinture douanière ne peut s'établir sans taxe sur les produits alimentaires, ou alors elle se ferait contre les agriculteurs, exposés à payer plus cher les objets fabriqués. Or, aujourd'hui et toujours, le gouvernement a déclaré qu'il ne taxerait pas la nourriture.

Enfin cette loi, dans son esprit comme dans son texte, limite tellement l'initiative bureaucratique et laisse une place si importante à l'action du Parlement qu'il semble qu'on peut conclure sans crainte qu'elle ne possède aucune tendance à favoriser l'intervention gouvernementale.

Certes, il a pu se glisser dans la liste des marchandises susceptibles d'être taxées quelques objets dont on ne voit pas bien la nécessité absolue pour l'avenir du pays. Ainsi on semble craindre la concurrence faite aux industries essentielles à la défense nationale par les yeux de poupées, les bibelots de verrerie qui pendent aux arbres de Noël, les lanternes magiques (1).

Quoi qu'il en soit, il faut reconnaître que dans chaque catégorie les discriminations ne sont pas aisées à faire et

(1) Critiques présentées à la Chambre des Communes en juillet 1921.

qu'il y a des jalousies entre usines fabriquant à peu près les mêmes produits. La tâche du gouvernement est très difficile.

On n'a pas pu reprocher à cette loi d'avoir provoqué la crise du commerce, puisqu'elle n'a pas encore reçu d'application ; cependant, son vote assez brusque au début du malaise commercial n'a pas été fait pour apaiser les esprits. Elle a soulevé d'assez violentes critiques en Angleterre et à l'étranger.

Cette loi sera-t-elle jamais appliquée ? Il n'est pas possible de le dire. Signalons cependant que le 12 décembre 1921, des fabricants d'objets de cristal et des fabricants de gants ont provoqué une première enquête devant le Comité nommé par le Board of Trade. Ils basent leurs plaintes sur la dépréciation des changes, particulièrement en Tchéco-Slovaquie, en Allemagne et en Belgique. Il faut en attendre les résultats.

Il est certain que le taux de protection est très élevé, bien plus élevé que les droits des tarifs douaniers normaux en Europe, et que son application immédiate en période de crise ne serait pas heureuse ; aussi ni le gouvernement, ni le pays ne la désirent.

Les libéraux conseillent au Premier Ministre de rappeler immédiatement cette loi qui nourrit de faux espoirs quelques industriels ou qui, si elle est appliquée, ne peut que faire sombrer l'Angleterre dans sa crise économique. Il n'est pas probable que le gouvernement obéisse à cette suggestion avant un temps assez long, car il désire la garder comme une menace ou un moyen de réciprocité en cas de mesure inamicale prise par un pays étranger.

En revanche, on peut prévoir que devant l'état actuel

des affaires, ces moyens de protection ne seront pas aggravés.

Conséquences pour la France. — Quoiqu'en dehors de notre sujet, il nous a paru intéressant d'ajouter quelques considérations sur les conséquences qui pourraient résulter pour la France de l'application de cette loi.

Lors de la discussion à la Chambre des Communes de l'Anti-dumping Bill, quelques paroles furent prononcées en faveur du point de vue français.

Lord Emmott dit notamment : « Les deux pays visés sont la France et l'Allemagne. La dépréciation étant plus forte en Allemagne, il en résultera que l'application de cette mesure sera très injuste pour la France. Il n'est pas étonnant que le gouvernement français ait protesté. C'est le comble de la folie, en ce moment surtout, de donner ce coup d'épingle à ce pays, j'allais dire ce coup de poignard... »

M. Asquith fut non moins net et plaida non moins chaleureusement la cause de la France. Ce fut peine perdue. M. Chamberlain répondit que celui qui met un bouledogue devant la porte de son magasin ne saurait protester parce que l'Angleterre met un chat dans son arrière-boutique. La réplique manque de courtoisie ; elle n'est peut-être point dépourvue d'exactitude.

La politique douanière française vient en effet d'être aggravée par une recrudescence de protectionnisme. La situation se complique de ce fait que les traités de commerce ont été tous dénoncés par la France. On a déclaré qu'il importait d'avoir les mains libres afin de pouvoir travailler sur un terrain déblayé de toutes les conventions du passé. Des ar-

mes douanières ont été préparées peu à peu, assez insidieusement, en usant de raisons comme celle du change déprécié du franc par rapport à la livre, au dollar et à d'autres monnaies ; on a majoré les coefficients. Le tableau du tarif général annexé au décret du 28 mars 1921 a été établi sur le principe que les droits seraient relevés jusqu'à atteindre leur incidence d'avant-guerre (soit une majoration de 300 0/0) et nous avons émis la prétention ridicule de considérer le tarif général, tarif de guerre économique, comme la base normale et le tarif minimum comme l'exception. Un décret du 28 juin 1921 continue ces opérations en augmentant les coefficients relatifs aux céréales et à leurs dérivés, aux sucres et autres produits sucrés. Un troisième décret, en date du 29 juin, complète cette revision des tarifs, toujours en les aggravant.

Ainsi la France est mal venue de se faire le champion du libre-échange en Angleterre, quand elle est en ce moment le peuple le plus protectionniste de la terre ; elle aurait mauvaise grâce de reprocher aux autres de suivre son exemple.

Cependant, nos droits sont loin de représenter le tiers de la valeur des marchandises, et l'Angleterre a, d'autre part, cette justice à nous rendre, c'est que, si les marchandises allemandes sont soumises au tarif général, les siennes bénéficient du tarif minimum. En outre, nos décrets ont une application générale et immuable, tandis que les dispositions de la loi anglaise permettent des « discriminations », c'est-à-dire des applications isolées.

Il nous reste à voir si, en cas d'application de la loi, le coup porté à notre commerce serait bien grave. Le chiffre moyen de nos exportations en Angleterre (commerce spé-

cial) se maintenait avant la guerre d'une façon à peu près constante autour de 1.209 millions de francs.

La balance, qui avait toujours été en notre faveur, a cessé de pencher de notre côté en 1915. De 1915 à 1918, l'exportation anglaise en France variait de 3 à 6 milliards ; pendant ces mêmes années, nos exportations vers l'autre côté de la Manche se maintenaient autour d'un milliard de francs.

Voici le tableau pour 1918 à 1920 des relations commerciales entre la France et l'Angleterre :

Importation d'Angleterre en France			Importation de France en Angleterre		
Milliers de francs			Milliers de francs		
1918	1919	1920	1918	1919	1920
6.394,6	8.800,9	6.746,9	2.201,5	2.116,2	3.511,9

Ainsi, en 1920, la balance commerciale de la France s'est bien améliorée, mais elle est encore loin de nous être favorable ; nous sommes même bien loin de l'égalité. Ce n'est pas au moment où le commerce d'exportation de la France commence à reprendre vite qu'il faudrait l'abattre par une prohibition douanière. L'Angleterre devrait songer que nous traversons la même crise qu'elle et qu'en plus nous souffrons d'une crise de destruction qu'elle n'a pas connue.

La résolution première de l'Anti-dumping Bill semble être entièrement dirigée contre l'Allemagne. La seconde disposition vise le dumping, mesure qui ne porte point préjudice à la France. Mais celle-ci est atteinte par la troisième disposition, qui vise le change ; et si cette disposition lui était

appliquée en même temps qu'à l'Allemagne, ce serait pour la France une mesure beaucoup plus désavantageuse, car c'est elle qui, des deux, possède le change le plus haut.

Voici la liste des articles manufacturés français sur lesquels pourrait porter l'application de cette loi, avec, en face de chacun d'eux, la valeur des exportations en 1920 (1) :

Tissus de soie et de bourre de soie.....	721.440.000 fr.
Voitures, autos	265.599.000 »
Lingerie, vêtements	259.299.000 »
Ouvrages en peau, cuir.....	108.922.000 »
Fils	134.011.000 »
Tissus de laine	107.309.000 »
Pelleterie préparée	119.748.000 »
Ouvrages en caoutchouc et gutta percha..	82.148.000 »
Tabletteries, boutons, etc.....	100.716.000 »
Produits chimiques	77.865.000 »
Tissus de coton	79.896.000 »

Ces marchandises représentent en valeur le dixième des exportations de la France ; on voit qu'une menace de ce côté n'est pas à dédaigner. Ce serait un coup rude pour notre commerce.

Il faut bien le dire, puisque le gouvernement anglais ne l'a pas caché, cette loi est bien dirigée un peu contre nous. L'Angleterre, depuis l'armistice, a voulu reprendre vis-à-vis de chacun, amis et ennemis, sa liberté ; elle a fait fi de la solidarité interalliée si solennellement proclamée à la Conférence de Paris. Elle a été particulièrement dure envers la France. Au moment où celle-ci, dans sa détresse, avait be-

(1) Statistique de la Direction Générale des Douanes.

soin de marchandises de toutes sortes, elle nous les a offertes à des prix ridiculement excessifs.

La reprise de notre industrie, la hausse du change, une ferme volonté de la part de nos ministres firent arrêter ces coûteuses transactions. Les exportations anglaises baissèrent dès lors d'une façon très sensible et progressive, jusqu'à atteindre 67 0/0 pour les six premiers mois de 1921.

L'Angleterre nous en a voulu d'avoir arrêté brusquement nos commandes, surtout celles du charbon, et de provoquer ainsi une forte chute des prix ; elle nous en veut encore de s'opposer à ses exportations par nos tarifs douaniers à l'intérieur et par notre politique de revendication à l'extérieur.

En mettant toute question de sentiment de côté, nous ne croyons pas que les mesures de cette dernière loi puissent être appliquées sur une grande échelle à la France, car nos exportations complètent les besoins de la Grande-Bretagne plutôt qu'elles ne concurrencent ses industries. Si, en tout cas, elles étaient appliquées, ce ne serait que pour très peu d'articles.

Enfin la loi ne vise pas les produits d'alimentation ; or, une part importante des exportations de la France se fait en vins et en conserves ; ce commerce n'en sera point atteint.

Les garanties de sécurité que nous avons énumérées pour l'application de la loi sont si importantes qu'on peut espérer qu'une fois la mauvaise humeur de l'Angleterre passée, le commerce de la France sera sauvegardé, si elle sait montrer quelques dispositions bienveillantes dans l'application de ses tarifs douaniers. Ce sera, du reste, dans son intérêt comme dans celui de l'Angleterre.

Certes, les conditions pour la production française sont

telles que nous ne pouvons guère être immédiatement libre-échangistes, mais cela ne veut pas dire qu'il faille tomber dans l'excès contraire. Le protectionnisme outrancier, outre les représailles qu'il attire, engendre la vie chère, hausse le prix de revient de nos produits et limite nos exportations. N'oublions pas surtout qu'il porte en lui le germe mortel du moindre effort.

Puisse le sérieux avertissement qu'est pour nous le vote de ce bill nous amener à une politique douanière inspirée par le seul souci de l'avenir économique du pays.

L'industrie des matières colorantes et le Dyestuffs Act. —

Il est nécessaire de consacrer plus particulièrement quelques lignes à une des industries « clés », celle des matières colorantes, en raison de l'importance que l'Angleterre lui attribue pour sa défense nationale et parce qu'elle fut l'objet d'une législation toute spéciale.

Si l'on s'en rapporte aux statistiques d'avant-guerre, cette industrie avait fort peu de développement dans le Royaume-Uni, où elle ne comptait que quelques manufactures d'importance secondaire. Presque toutes les couleurs dont le pays avait besoin provenaient de l'importation ; l'Allemagne en fournissait la plus grande partie, la Suisse complétait le reste. Le total de la consommation était évalué à moins de 25.000 tonnes, si nous ne tenons pas compte des réexportations. Sur ce chiffre, l'Angleterre ne produisait que 5.000 tonnes de matières colorantes. Cette maigre production, placée en face de celle de l'Allemagne, frappe par l'écart des chiffres ; en effet, la production de l'Allemagne ne s'élevait pas à moins de 120 millions de tonnes par an.

Si l'on songe que, 40 ans avant la guerre, l'Angleterre avait été un des premiers pays, avec la France, à organiser la fabrication des teintures, on peut s'étonner de voir avec quelle rapidité et quelle puissance l'industrie des dyestuffs anglaises a été annihilée par l'Allemagne. Il existait même certaines clauses entre industriels anglais et allemands, spécialement au sujet de l'huile d'alizarine, qui avaient pour but de réduire la production britannique afin de limiter les prix. Malgré la faiblesse des quelques usines de matières colorantes qui existaient encore, l'Allemagne ne chercha qu'à détruire ces derniers vestiges d'une industrie disparue. Elle construisit deux usines dans le Royaume-Uni, toutes les deux dans le Cheshire, qui fabriquèrent peu, mais furent un comptoir commercial pour la canalisation et l'écoulement des produits de plusieurs firmes allemandes. En outre, d'autres Compagnies allemandes avaient leurs agences en Angleterre, et même, dans certains cas, ces agences s'étaient transformées en Sociétés britanniques régulièrement constituées.

Dès le lendemain de la déclaration de guerre, le pays se rendit compte immédiatement de l'importance qu'avait l'industrie de la teinture et du danger que courait la nation à raison du développement insuffisant de cette industrie. Les stocks existants n'auraient pas suffi à couvrir les besoins pendant plusieurs mois. Les établissements consommateurs de couleurs étaient submergés de commandes ; l'armée surtout, pour la teinture de ses draps militaires, faisait d'importants achats. Les manufactures n'auraient même pas pu faire face à la situation si le gouvernement n'avait pas accordé quelques licences pour faciliter l'importation des ma-

tières colorantes allemandes, bien qu'une réglementation très sévère interdît toute relation avec l'Allemagne. Ainsi, les troupes anglaises qui combattirent en 1915 devaient « l'invisibilité » de leurs uniformes aux excellentes couleurs allemandes. Les licences furent cependant retirées vers le milieu de 1915, le gouvernement ayant constaté leur peu d'efficacité et leur impopularité. Il fallut alors concentrer tout l'effort des chimistes et aider quelques fabricants pour faire face à une situation nouvelle. Pour un délai aussi court, la difficulté était grande ; elle fut cependant surmontée.

On a bien souvent depuis reproché au gouvernement son insouciance d'avant-guerre. Sir Robert Horne, président du Board of Trade, en présentant il y a quelques mois le premier projet d'anti-dumping bill que nous verrons plus loin, prononça entre autres ces paroles, qui furent la chose la plus significative de tout le débat : « Ce sera toujours une source d'étonnement que de voir de grandes et puissantes industries s'être laissées aller à un état de dépendance complète d'une nation étrangère pour la fourniture de matières premières d'une importance vitale pour le pays ».

Les nouvelles méthodes de guerre, qui avaient développé la nécessité du camouflage, demandèrent une énorme consommation de couleurs ; d'autre part, l'emploi intensif de l'artillerie et des explosifs de toutes sortes demandait des produits, tels l'acide picrique et le trinitrotoluol, qui se rattachaient d'une façon intime à la fabrication des matières colorantes. Il fallut détourner presque tout le matériel des usines de son usage naturel pour faire face à cette dernière demande qui, par la suite, ne fit que s'accroître dans des proportions formidables. Lorsque l'innovation des gaz as-

phyxiants et lacrymogènes obligea les Alliés à la réplique, il fallut encore se resserrer dans les usines de teinture pour faire place à cette nouvelle production (1). Enfin une industrie annexe, mais se rattachant intimement à celle dont nous parlons, celle de la production des produits pharmaceutiques, augmenta dans des proportions sur lesquelles il est, hélas, inutile d'insister.

En présence de ce problème, le gouvernement anglais fit la seule chose qu'il avait à faire : rétablir et intensifier par tous les moyens possibles l'industrie tinctoriale du pays. Le délai était court ; on utilisa d'abord ce qui existait. Les usines d'avant-guerre formèrent le noyau de toute l'industrie à créer. En 1915, une Société nationale fut constituée sous le nom de British Dyes Ltd ; cette Compagnie acquit quelques usines existantes. Le gouvernement britannique souscrivit des obligations pour aider de façon efficace à la constitution de cette Société. La Compagnie se développa peu à peu, acheta des terrains et perfectionna sa production ; mais malheureusement la demande d'explosifs fut tellement considérable que la presque totalité de l'exploitation fut employée à cette production, ce qui retarda les progrès dans le travail des couleurs.

Entre temps, les firmes productrices avaient suivi le même développement (la Levinstein Ltd et la Brotherton Comp Ltd). D'autres maisons se constituèrent et contribuèrent à la fabrication.

(1) Après l'armistice, un rapport intéressant de la Commission des Alliés montra que tous les gaz nocifs furent produits dans les usines de teintures sans grande transformation du matériel.

Lorsque la guerre cessa, l'outillage consacré à la fabrication des explosifs fut plus ou moins impropre à la fabrication des colorants. La clientèle devint aussi plus difficile ; elle ne voulut pas se contenter des grossières fabrications de guerre sans variété de nuances. Enfin la mode, reprenant ses droits, réclama pour la finesse de ses tissus, les qualités les plus délicates et des conditions d'inaltérabilité.

Le volume des transactions en matière de produits textiles fut extrêmement important dans l'année qui suivit l'armistice, alors que, pendant la même période, l'Allemagne, en raison de sa situation industrielle et économique, fournissait fort peu de teinture. La sous-production européenne obligea les fabricants anglais à mettre en état toutes les usines capables de fabriquer des couleurs ; ils avaient alors la seule concurrence de la Suisse, mais elle leur était plutôt une aide devant le surcroît des demandes.

Vers le milieu de 1919, la British Dyes Ltd et la Levinshtein Ltd fusionnèrent et formèrent la British Dyestuffs Corporation. Le gouvernement, qui possédait des obligations de la première, les échangea contre des actions ordinaires de la nouvelle Société. Il se réserva, d'autre part, le droit de désigner deux des directeurs au Conseil d'administration (1). Cette Société possède à l'heure actuelle un capital de 10 millions de livres et l'on estime que sa production représente au moins 70 0/0 de la production britannique des matières colorantes. Dès 1919, à l'exception peut-être de quelques cou-

(1) Elle se procura des capitaux privés en faisant valoir en gros caractères sur ses prospectus la protection qui était accordée par le gouvernement.

leurs spéciales, elle répondit d'une façon satisfaisante à toutes les espérances. Cependant, d'après l'*Economist*, la qualité de ses matières colorantes serait inférieure à celle des produits fabriqués par les usines allemandes et suisses.

Le 24 février 1919, toujours en vertu de la loi douanière de 1876, le gouvernement s'estima autorisé à interdire l'importation des matières colorantes et à accorder des dérogations. Cette interprétation fut déclarée abusive par un arrêt du juge Sankey que nous avons déjà vu, et le gouvernement leva sa prohibition en décembre 1919. Le résultat fut une baisse des prix et un afflux sans cesse grandissant des produits étrangers qui finit par constituer une menace sérieuse pour l'avenir de cette nouvelle branche de l'industrie britannique.

Finalement, en décembre 1920, le gouvernement se rendit compte de la gravité de la situation ; il essaya de trouver un moyen terme qui l'oblige à intervenir, mais le moins possible. A la suite d'une entente avec les fabricants et ceux qui utilisaient les couleurs, le Dyestuffs (Import Regulations) Act fut promulgué. Il interdisait l'importation sans licence de toutes les matières colorantes synthétiques et des produits intermédiaires pour une période de 10 ans. Un Comité consultatif composé au moins de 11 personnes devait être chargé de se prononcer au sujet de l'octroi des licences ; 5 personnes y représentaient le consommateur, 3 les fabricants et les 3 autres le gouvernement. Ce Comité a établi ses bureaux à Manchester, où l'on s'occupe de toutes les applications de cette loi.

Cette promulgation ne fut point du goût de tous les con-

sommateurs, surtout de ceux qui réclamaient des matières de première qualité, telle l'industrie des matières alimentaires. Pour tout concilier, le gouvernement fit remarquer qu'un article du traité de Versailles donnait aux Alliés le droit de prélever 25 0/0 de la production des matières colorantes en Allemagne (1).

La situation actuelle et l'avenir paraissent assez confus et incertains ; il n'est pas surprenant qu'une industrie qui n'avait qu'une existence chancelante avant la guerre n'ait pas encore été placée sur une base solide. Les demandes de teintures sont tombées à environ un dixième de ce qu'elles étaient il y a un an ; les fabricants disposent de stocks considérables qui devront être liquidés ; les marchés étrangers se trouvent dans un état de stagnation inquiétant, car le cours des changes les empêche d'acheter.

Mais enfin ce sont là les résultats d'une crise qui est générale à toutes les industries. Cette crise sera-t-elle de longue durée ? Il y a lieu de penser que non, car déjà des signes de reprise apparaissent dans l'industrie textile, grande consommatrice de matières colorantes.

L'intérêt de la question est de savoir si les fabricants anglais sont à la hauteur de leur tâche. Il est certain que l'Allemagne est actuellement favorisée par son change ; cependant, si on faisait disparaître cet avantage, si on défiait les Allemands de vendre aux mêmes conditions que l'Angle-

(1) Cette mesure déclina du reste la colère des producteurs, qui se plaignirent de posséder des stocks pour un an au moins. « Ce n'était pas un moyen de développer une industrie que de favoriser l'étranger à son détriment ».

terre, sauf en ce qui concerne les produits d'anthracène, les articles allemands seraient encore préférés sur le marché anglais.

La qualité est le facteur dominant de la situation ; le prix de revient n'est que le second facteur. Si l'Angleterre possède des chimistes habiles qui peuvent copier les méthodes allemandes, elle est loin d'avoir la patience et la persévérance nécessaires pour poursuivre les derniers détails des procédés au point d'en faire un succès mondial.

Il est cependant certain que cette industrie est capitale pour l'Empire britannique. La leçon de la dernière guerre a été suffisante ; aussi le gouvernement tâchera-t-il de la maintenir par tous les moyens en son pouvoir. On ne peut lui reprocher cette manifestation de protectionnisme qui a pour but de sauvegarder une industrie essentielle à la défense nationale.

III. — L'application de l' « Imperial Preference »

Il nous faut dire auparavant quelques mots au sujet des essais d'Imperial Preference qui furent faits avant la guerre.

Cette tendance s'est manifestée pour la première fois au cours d'une conférence tenue à Ottawa, en 1894, au lendemain d'une sévère dépression commerciale. La conférence, destinée surtout à développer le commerce entre le Canada et l'Australie, était strictement coloniale. A la grande surprise d'un certain nombre de délégués, la question d'un ré-

gime de douanes préférentiel pour l'Angleterre fut portée devant l'Assemblée.

Dans les résolutions qui suivirent cette conférence, on devait relever les deux mentions suivantes :

a) Nécessité d'un arrangement douanier entre la Grande-Bretagne et son Empire ;

b) Jusque-là régime douanier le plus favorable.

Préférences accordées par les Dominions. — Deux ans après, en 1894, le Canada avait établi un tarif préférentiel pour l'Angleterre ; il fut ainsi le premier à accorder un régime de faveur à la mère patrie (1). On pensa que cette mesure était le coup de grâce donné au régime protectionniste ; c'était une illusion. Les manufacturiers canadiens protestèrent contre la concurrence dont les menaçait la Grande-Bretagne ; il en résulta une élévation de tous les droits. Cependant, ce pas en avant donna une vive impulsion à la campagne pour l'Imperial Preference.

A la suite d'un voyage de M. Chamberlain, l'Afrique du Sud a adopté à son tour la protection et l'Imperial Preference à la conférence de Bloemfontein, en 1903. Elle devait accorder ensuite ce tarif de préférence en 1904 au Canada et en 1906 à l'Australie.

En Australie, la préférence fut accordée en 1907, mais à la faveur d'un système bizarre qui consistait à élever les tarifs des produits venant des pays autres que l'Angleterre. Le *Sydney Daily Telegraph* écrit même à ce sujet : « Ce qui prouve que la préférence pour les produits britanniques

(1) La politique protectionniste du Canada datait de 1879.

n'a jamais été une inspiration patriotique de l'Australie. Elle n'a été qu'un prétexte au dernier moment pour augmenter la protection aux fabricants australiens contre les nations étrangères », En 1914, la taxe sur les marchandises britanniques fut portée de 35 à 40 0/0 et sur les marchandises étrangères de 40 à 45 0/0.

Les projets d'Imperial Preference reprirent plus de vigueur vers la fin de la guerre, et l'on chercha à élargir le programme déjà ébauché. On désirait entourer l'Empire britannique d'une ceinture de droits de douanes. Les Iles Britanniques devaient alors frapper tous les objets qui seraient importés de l'étranger, mais en taxant d'un droit plus faible et même en laissant parfois entrer librement les objets venant des Dominions ou des possessions britanniques. Le gouvernement, nous l'avons vu, tout en acceptant le principe de l'Imperial Preference, décida cependant d'en limiter l'application.

M. Lloyd George, dans une lettre du 2 novembre à M. Bonar Law, écrit qu'il est prêt à accorder quelques préférences sur des objets déjà frappés de droits ou qui en seraient bientôt frappés ; ce programme ne visait que le thé et le café.

Conséquences possibles d'un tarif préférentiel. — Lord Sheffield fait à cette époque, dans une brochure intitulée l'« Imperial Preference » (1), une étude des conséquences qui découleraient de telles mesures.

Les chiffres du commerce britannique se répartissent ainsi :

(1) Publiée par le « Cobden Club ».

	Pays étrangers	P. o/o du total	Colonies	P. o/o du total
	— £ millions	—	— £ millions	—
Importation	584	69	259	31
Exportation	447	64	250	36
	1.031	66,8	509	33,2

Ainsi, l'Angleterre ne fait qu'un tiers de son commerce extérieur avec ses colonies. Sur 58 millions de livres d'importation taxées, 43 viennent de l'étranger, 15 des possessions britanniques. C'est donc parmi ces dernières que le Premier Ministre devait trouver la possibilité d'une préférence. Or, ces 15 millions de livres ne représentent que les 5 0/0 des importations coloniales ; c'est très peu de chose. Ils se répartissent ainsi : 12 millions de thé venant de l'Inde et de Ceylan, 15 millions de cacao, 1 million de sucre, 362.000 livres de café, 314.000 litres de rhum, 147.000 litres de vin.

Les 3/4 des importations de cacao sont d'origine coloniale. Le droit sur le cacao, qui était de 1 d. par livre (453 gr.) en 1913, passa à 4,3 d. en juin 1916, soit 2 l. 2 s. par cwt. Les recettes provenant des importations de cacao se sont élevées en 1917 à 1 million 747.000 livres, tandis qu'elles n'étaient que de 216.000 en 1913. Une préférence de 10 s. par cwt entraînerait une diminution de recette de 500.000 livres et une complication pour le drawback des exportations, car on ne pourrait appliquer sans distinction d'origine un drawback de 2 l. 2 s. par cwt alors qu'il n'aurait supporté qu'un droit d'entrée de 32 s.

Pour le thé, en 1913, 86 0/0 en poids et 87 0/0 en valeur provenaient des possessions britanniques ; cette proportion

a encore augmenté pendant la guerre. L'importation totale du thé de 1913 à 1917 est tombée d'un tiers par suite de l'élévation du droit à 1 s. 1 d. par livre en septembre 1915. Que l'on suppose un droit de préférence de 1/2 d. par livre, soit 4 0/0 du droit actuel, la recette de l'Etat n'est plus estimée qu'à 100.000 livres s.

Pour le rhum, sur les 4.700.000 gals importés en 1913, 3.831.000 gals, soit 82 0/0, venaient des West Indies et de la Guinée anglaise, presque tout le reste de Cuba. La consommation a été énormément augmentée pendant la guerre parce qu'il entrait dans la ration des troupes. En 1916, l'importation fut de 10.000.000 de gals, dont 76 0/0 venaient des possessions britanniques. En 1917, le chiffre de la consommation est ramené à celui d'avant-guerre. Les droits d'importation et les droits d'accise sont supposés se faire équilibre ; un droit de préférence sur les spiritueux coloniaux porterait préjudice aux distillateurs de la Grande-Bretagne, à moins qu'une diminution du droit d'accise soit accordée.

L'importation totale du sucre en 1913 était de 40.000.000 cwts, dont 1.434.000 venaient des colonies. La guerre a supprimé 27.000.000 cwts d'importation de sucre de betteraves venant d'Allemagne, de l'Autriche, de la Belgique, de la France. Elles ont été compensées par les importations de Cuba, des Indes Néerlandaises, des Etats-Unis, des Philippines. En 1917, les possessions britanniques exportaient en Angleterre 4.300.000 cwt de sucre. La taxation du sucre est très compliquée en Grande-Bretagne ; elle comprend une série de tarifs payés d'après la proportion du sucre contenu dans le lait condensé, confitures, etc... D'où déjà de grosses

difficultés pour le drawback. Avec la préférence, il faudra savoir si le sucre contenu est du sucre colonial ou du sucre étranger. Pour obtenir le drawback le plus élevé, le fabricant aura intérêt à se servir du sucre étranger, de sorte qu'un système de préférence se transforme en une prime donnée aux sucres étrangers pour les exportations de confitures, etc...

Pour le vin, la préférence intéresse peu les colonies, moins de 5 0/0 des importations de l'Angleterre venant de l'Australie.

Ainsi, de ce système de préférence, Lord Sheffied ne prévoyait que des désagréments.

Application du tarif préférentiel. — Dans leur manifeste électoral du 18 décembre 1918, MM. Lloyd George et Bonar Law annoncèrent qu'ils ne mettraient point de droit sur les objets d'alimentation ni sur les matières premières, mais ils se réservèrent de donner une préférence sur certains objets qui sont déjà taxés.

Ainsi, au budget présenté le 30 avril 1919, M. Chamberlain, tout en faisant entendre une parole de regret filial pour l'abandon du projet paternel (1), a appliqué comme suit le programme du gouvernement :

Il a réduit d'un sixième les droits existants sur les marchandises déjà taxées provenant de l'Empire : thé, café, sucre, fruits secs, tabac, essence pour autos, et d'un sixième sur les films cinématographiques, sur les pendules et les

(1) « C'est un commencement bien modeste, a-t-il dit, sur lequel j'espère que nous établirons avec le temps un système étendu de relations commerciales inter-impériales ».

montres, sur les automobiles et les bicyclettes, sur les instruments de musique (1).

Il a, d'autre part, établi un tarif différentiel sur les vins. Le vin d'Empire paie 2 s. au-dessus de 42°, celui des autres pays 3 s. Les vins mousseux venant de l'Empire paient 2 s. 6 d., ceux venant des autres pays payent 3 s. 9 d. Les droits sur les spiritueux sont augmentés, ainsi que ceux de la bière, mais ne comportent pas de taxe de faveur. Quoique ces tarifs soient dirigés contre la France et le Portugal, les vins d'Australie ne pourront pas être préférés au Bordeaux, au Champagne ou au Porto.

L'Imperial Preference accordée sur les objets fabriqués est sans intérêt pour l'Australie, la Nouvelle-Zélande, l'Afrique du Sud, l'Inde, et même le Canada. Les horloges et les montres viennent presque essentiellement des Etats-Unis, de la France et de la Suisse ; les automobiles, de l'Amérique et de la France ; les instruments de musique, de l'Allemagne et de la France.

L'Angleterre ne pouvant plus invoquer le manque de tonnage, la préférence n'apparaissait donc que pour excuser le maintien jusqu'à son échéance d'une taxe destinée à la protection des industries du pays.

Ceci devint si flagrant que la Free Trade Union publia, en juin 1919, une série de leaflets pour combattre le système protecteur qui se cachait sous un masque sympathique pour les Dominions. On accusait les Tariff Reformers de reprendre la campagne de 1913 sans en avoir l'air ; M. Bonar

(1) Certains articles manufacturés étaient encore protégés par des Ordres en Conseil qui n'arrivaient à échéance que fin 1921

Law, qui soutenait ce nouveau programme, avait dans ses rangs beaucoup de partisans de la protection.

La préférence sur le thé a fait perdre à l'Etat 20.000 livres par an. La perte est à peu près la même pour le cacao. Pour le sucre, nous avons déjà parlé des inconvénients que cela pouvait entraîner. Les droits sur le tabac varient selon la qualité. La préférence donne un avantage de 1 s. 4 d. par livre sur le tabac non travaillé ; or, il n'en vient que 2 0/0 de l'Inde et de l'Afrique du Sud ; c'est insignifiant.

Le résultat de l'essai d'Imperial Preference de M. Chamberlain est une perte de recettes d'au moins 3.000.000 de livres sterling et une esquisse de mauvais procédés à l'égard des autres pays.

Les budgets de 1920 et 1921 portent des modifications qui n'intéressent pas les Dominions ; bien qu'ils maintiennent les préférences accordées, ils ne cherchent pas à les étendre devant l'indifférence générale.

Conclusion. — Les résultats d'Imperial Preference ont donc été déplorables. Malgré cela, l'Angleterre persiste dans son impérialisme économique. Si elle agit ainsi, c'est qu'elle est effrayée de l'avance prise par la concurrence américaine et japonaise, et qu'elle veut s'assurer contre ce danger, non seulement par les tarifs de faveur dont elle jouit déjà, mais en tâchant de prendre place davantage dans la vie de ses colonies, dont elle cherche à se faire ouvrir plus largement les portes.

Dans l'Inde, les Japonais ont augmenté leurs exportations dans la proportion de 400 0/0 entre 1913 et 1919, surtout en articles de bazar et en cotonnade. Les Américains ont aug-

menté les leurs dans une proportion de 200 0/0. L'accroissement des exportations de ces deux pays vers l'Australie chiffre à peu près dans les mêmes proportions.

En face de cette politique impérialiste, les Dominions opposent une volonté très nette d'indépendance et se refusent à faire le jeu de l'Angleterre.

Il semble donc bien que ce soit une illusion de croire que les droits préférentiels favoriseront une union plus intime entre la Métropole et son Empire. L'enchaînement des nécessités historiques est là pour nous convaincre. Le Canada, en raison de sa situation géographique, évolue de plus en plus vers un rapprochement économique avec les Etats-Unis. Toutes les combinaisons douanières ne feront rien contre cette inéluctable transformation. Quant à l'Australie, elle s'efforce de se créer des industries qui, un jour, lui permettront de se suffire à elle-même et de ne plus se fournir en Angleterre ; cela ne saurait surprendre, car l'Australie est très certainement, au point de vue commercial, le pays le plus protectionniste du monde, tout comme il l'est également au point de vue social (1).

Enfin, en temps que pays neufs, tous les Dominions sont imbus d'idées protectionnistes. Leurs tarifs protecteurs sont surtout dirigés contre l'importation britannique, qui est beaucoup plus considérable que celle des autres pays. M. Chamberlain étreignait une chimère quand il disait, en 1903 : « Les colonies arrangeront leurs tarifs de manière à écarter les industries qui seraient en concurrence avec la

(1) Le socialisme d'Etat a trouvé sur la terre de l'hémisphère austral un terrain particulièrement propice.

mère patrie ». Sa prévision ne s'est pas réalisée, la lutte industrielle existe. L'Imperial Preference n'est qu'un mouvement factice, car la Grande-Bretagne ne peut offrir aucun avantage sérieux aux Dominions, dont la production dépasse sa capacité de consommation ; il ne demeure que comme une tentative de protectionnisme dont l'idée directrice a échoué.

LIVRE II

L'ÉVOLUTION DES GRANDES INDUSTRIES
D'EXPORTATION PENDANT LA GUERRE

GÉNÉRALITÉS

Déjà avant la guerre, l'avance des industries britanniques par rapport aux industries des autres pays avait diminué sensiblement. On attribuait ce recul non seulement à un manque de ressources naturelles, mais aussi à un mauvais système d'organisation. Il n'y avait pas d'entente, pas de production en grand, et l'individualisme caractérisait toute l'industrie de l'Angleterre.

En revanche, les concurrents de ce pays, et surtout l'Allemagne et les Etats-Unis, avaient développé leur production sur une grande échelle et visaient particulièrement à la fabrication de grandes quantités d'articles uniformes. Leurs usines, d'une création plus récente, présentaient une meilleure organisation, une plus grande capacité d'exploitation et tendaient à une collaboration intense de la science, de l'industrie et de la finance, sans parler de la vente combinée au moyen de cartels. Enfin ils possédaient des ressources très abondantes en matières premières et produits naturels.

Les besoins de la guerre semblèrent donner un coup de fouet à l'activité des industriels. Il y eut des demandes très intenses, soit pour l'approvisionnement du pays et de l'armée, soit pour la constitution de stocks de réserve. La demande dépassa même constamment la capacité de production.

Nous avons vu de quelle façon l'Etat essaya de seconder les industriels, soit en intensifiant la production de quelques usines, soit en réglant la distribution des matières premières nécessaires à la fabrication. Il fixa des prix maximum de vente, mais en laissant une marge suffisante pour que les usines, même les moins favorisées, ne fussent pas obligées de fermer leurs portes. Il en résulta pour l'ensemble des autres industries, et surtout pour les industries prospères, des bénéfices très importants.

Il est donc certain que, dans l'ensemble, les industriels, au point de vue rémunération du capital, n'eurent pas à se plaindre des conditions de la guerre.

Nous ne pouvons cependant pas considérer avec le même optimisme le résultat de l'action de l'Etat en ce qui concerne les conséquences économiques. On peut en grande partie rendre le gouvernement responsable de la crise très sévère qui sévit actuellement en Angleterre. Nous en reparlerons plus loin. Qu'il nous suffise de dire que le coût des marchandises était devenu prohibitif, peut-être par suite de la rareté de la matière première, mais surtout en raison des salaires trop élevés.

La politique du gouvernement a été de céder constamment aux exigences des ouvriers, ce qui n'a eu pour résultat que de les faire accroître et de leur donner la conviction que les salaires n'ont aucun rapport avec les conditions économiques de la production. De plus hauts salaires et de plus courtes journées n'ont abouti qu'à un rendement de travail diminué et le prix des marchandises a renchéri considérablement.

Le contrôle du gouvernement fut surtout néfaste après

l'armistice ; l'industrie britannique avait alors à faire face à une très grande compétition dans le monde ; elle aurait dû être en possession de tous ses moyens, mais elle s'est heurtée à un front de contrôleurs et a dû subir les lenteurs des voies bureaucratiques.

Il suffira de voir ce qui s'est passé dans le commerce maritime et dans celui du charbon pour être convaincu du rôle néfaste de l'immixtion de l'Etat dans les affaires des industries vitales du pays. Dans les industries secondaires, lorsque cette action n'a pas été pernicieuse, elle a eu pour conséquence de développer le sens de l'injustice.

L'après-guerre a été caractérisée par la lutte des industriels anglais (surtout des industriels des grandes industries d'exportation, les industriels des industries spéciales formant surtout le clan protectionniste) contre toute ingérence de l'Etat dans leurs affaires. Ils se sont refusés d'accepter que le gouvernement leur dicte leur ligne de conduite en ce qui concerne les conditions affectant le développement de la production à laquelle ils avaient consacré leur intelligence et leurs capitaux. Ils ont prétendu que, pour la question des salaires, c'était aux employeurs à avoir la responsabilité dans chaque industrie. Le gouvernement ne pouvait même, dans un intérêt général, se réserver le droit de revoir les tarifs fixés. Il ne fallait pas changer la loi de l'offre et de la demande pour une chimérique conception. D'après eux, l'enseignement de la guerre est que toujours et partout l'intervention de l'Etat est un obstacle au travail efficace de l'industrie.

Il n'est donc point étonnant que l'action du gouvernement, ajoutée aux conditions économiques nées de la guerre,

aient conduit l'industrie britannique à un affaiblissement de son rang dans le monde et particulier à une très grave crise commerciale.

Cette crise fut d'autant plus sévère que, pour y faire face, les industries manquaient même de capitaux. Si elles ont eu au début de la guerre d'importants bénéfices, par la suite, la taxe sur les bénéfices exceptionnels leur fit donner à l'Etat la plus grosse part de leurs gains. Aussi elles n'eurent pas, sauf peut-être la marine marchande, la possibilité de réaliser d'importantes réserves.

L'acuité de la crise pour l'industrie est mise en relief par une lettre du président de la Fédération Britannique au Premier Ministre en mars 1921. C'est un appel angoissant pour amener le gouvernement à une meilleure compréhension de la situation actuelle. « L'industrie britannique lutte aujourd'hui pour la vie, et les douze mois qui vont suivre seront les plus critiques de l'histoire économique de l'Angleterre ».

La Fédération comprend les difficultés du gouvernement, mais elle lui répète ce conseil que la politique la plus sage serait une économie dans l'administration, une réduction des impôts, des facilités commerciales pour l'industrie, et aucune intervention restrictive. Elle lui demande de considérer la restauration de l'activité industrielle comme d'une importance vitale, même avant toute liquidation de dette.

Et, en effet, la situation de l'intérieur est de plus en plus grave, le coût de production du charbon dépasse le prix de revient de n'importe quel pays. Les chemins de fer ne sont pas encore complètement réorganisés et les transports sont trop onéreux. Déjà avant la guerre, le prix par tonne kilo-

métrique était plus cher que partout ailleurs ; aujourd'hui, il s'est accru dans des proportions fantastiques.

La situation à l'étranger est encore plus menaçante ; les transactions sont presque inexistantes et les relations de l'Angleterre ont cessé avec la plupart des marchés du monde. Dans les quelques pays où elle peut encore exporter, elle rencontre une concurrence formidable de la part des Etats-Unis et de l'Allemagne.

Les résultats de la guerre sur la marche des industries n'ont pas eu cependant que des conséquences désastreuses. Ils ont entre autres produit une concentration des entreprises industrielles qu'il est intéressant de remarquer, d'abord en raison des améliorations que procure toute méthode basée sur ce principe, et ensuite parce qu'elle nous montre que les leçons de choses stimulent l'initiative privée et résolvent certains problèmes beaucoup mieux que les organisations artificielles des serres chaudes administratives.

L'obligation de travailler vite pour fabriquer le matériel de guerre, les munitions et les approvisionnements de toutes sortes a ouvert les yeux des chefs d'entreprise. Ils ont opéré des fusions en vue de soutenir la concurrence allemande et ce mouvement n'a fait que s'accroître par la suite.

Un rapport présenté en avril 1919 au ministre de la Reconstitution par le « Committee on Trusts », signalait qu'il y avait à cette époque dans chaque branche importante de l'industrie anglaise une tendance croissante à constituer des associations et des groupements commerciaux en vue de limiter la concurrence et d'assurer un contrôle des prix. C'est dans l'industrie du fer et de l'acier, dans l'industrie chimique, dans celle des savons, du tabac, des textiles, que se ren-

contrent les plus importantes de ces sortes d'associations.

Pour permettre d'affronter la concurrence étrangère, d'importants groupements ont préconisé, notamment pour les produits métallurgiques, un abaissement des prix d'exportations, grâce à une légère élévation des prix sur le marché britannique ; mais ce sont là des procédés dangereux dont il ne faut pas abuser et que toutes les législations tendent à proscrire.

Après ce coup d'œil général, nous allons voir plus particulièrement les conséquences de la guerre et des interventions gouvernementales, lorsque celles-ci se sont produites, sur chacune des principales industries d'exportation du Royaume-Uni : l'industrie du charbon, l'industrie du fer et de l'acier, l'industrie textile, mais plus particulièrement celle du coton, la marine marchande et les constructions navales. L'ampleur du sujet ne nous permet pas de longs détails ; ils ne sont du reste pas indispensables pour comprendre une évolution. Nous nous bornerons à de grandes lignes, des caractéristiques essentielles, quelques faits et chiffres probants ; voir ce qu'elles étaient, ce qu'elles sont, ce qu'elles pourront être. L'industrie du charbon nous retiendra tout particulièrement ; nous y attribuons une importance capitale. C'est grâce au charbon que la Grande-Bretagne a pu développer une industrie si prospère ; sans lui, l'Angleterre serait ce qu'elle était il y a 200 ans : une communauté agricole à population parsemée. Aujourd'hui, le charbon encore commande à toute l'industrie ; un charbon peu abondant, un charbon cher, c'est le marasme pour elle. Il est d'autant plus intéressant à étudier qu'il a subi des crises plus profondes que celles des autres industries. L'étude de la menta-

lité des propriétaires, des mineurs, du gouvernement, nous permettra de prévoir ce que lui réserve l'avenir.

Ce que réclament surtout ces industries, c'est « the free intercourse between man and man », le libre commerce entre les hommes, qui seul peut ramener les choses dans une condition normale.

Citons, pour terminer cet aperçu, une parole de M. Hoover, Secrétaire du Travail en Amérique, remarquable par la saveur de son ironie : « Moins d'action gouvernementale dans les affaires et plus de sens des affaires dans l'action gouvernementale ».

CHAPITRE I

L'INDUSTRIE DU CHARBON

L'organisation de l'industrie du charbon avant la guerre; ses débouchés. — Jugée simplement par la grandeur de ses opérations commerciales, par le nombre d'ouvriers employés, par la valeur de l'extraction, ainsi qu'en raison du capital engagé, l'industrie du charbon a été pendant ces 30 dernières années la plus importante des industries britanniques. Base de tout le système économique, fondement de la richesse britannique, le charbon est la grande puissance qui entre comme matière première dans toutes les industries et qui permet aux bateaux de l'Angleterre d'aller porter au loin son influence et ses marchandises.

La quantité de charbon que possède le Royaume-Uni, évaluée en 1905, est de 100.914.000.000 de tonnes à une profondeur de moins de 4.000 pieds et de 5.239.000.000 de tonnes à plus de 4.000 pieds.

Le charbon appartient à quelques 3.789 personnes. Il faut dire que la propriété des mines était et est toujours soumise au droit naturel. Le principe anglais qui considère le possesseur du sol comme maître « *a centro usque ad cœlum* » est respecté ; si dans ses terres se trouve une mine, il peut, à son gré, l'exploiter, la donner à bail ou la laisser impro-

ductive. Le droit domanial qui impose la propriété de l'Etat pour les gisements minéraux ne s'applique en Angleterre qu'aux mines d'or et d'argent.

Les droits d'extraction étaient cédés à bail à 1.500 Compagnies, qui se partageaient entre elles 3.200 puits (1). Le capital engagé dans cette industrie était estimé en 1914 à 185 millions de livres, divisées entre 132.000 actionnaires.

Le nombre d'ouvriers occupé s'est accru très rapidement depuis 20 ans. En 1898, il était d'environ 680.000 ; en 1914, il dépassait 1.100.000.

L'augmentation de la production a été également très remarquable. Elle passe de 195.000.000 de tonnes en 1898 à 270.000.000 de tonnes en 1914. Cependant le rendement par homme diminue, car il faut gagner en profondeur et l'exploitation devient plus difficile. Ce rendement tombe, pour les mêmes dates, de 286 à 257 par homme et par an. Peut-être ces chiffres peuvent-ils étonner à côté de ceux donnés par les statistiques des Etats-Unis, mais il ne faut pas oublier que les Américains travaillent en pays neufs, qu'ils attaquent les mines à fleur de sol, tandis qu'en Grande-Bretagne il faut descendre le plus souvent à 2 ou 3.000 pieds et que, même alors, pour atteindre le charbon, il faut parcourir des galeries de 4 ou 5 kilomètres de longueur.

Le charbon, une fois extrait, était utilisé dans la proportion de 6 0/0 par les mines elles-mêmes ; le restant était charrié par wagon (les canaux et les bateaux côtiers étant insuffisants) vers les principaux centres de distribution. Là,

(1) La redevance due au propriétaire de la terre portait le nom de « royalties ».

il était vendu aux meilleures conditions possibles à de nombreux intermédiaires ; ceux-ci se le revendaient entre eux ou le cédaient directement à la clientèle des consommateurs, en tâchant naturellement de tenir le marché aux plus hauts prix.

La concurrence entre les Compagnies était aussi libre qu'entre n'importe quels producteurs. Il y eut de nombreux essais avant la guerre pour tâcher d'amener une entente en vue d'éviter le gaspillage et de maintenir les prix, mais tous les accords qui avaient été conclus n'étaient que partiels ; seuls quelques rares marchés étaient contrôlés plus ou moins complètement par de petits groupements. En ce qui concerne la question des gages et des conditions du travail, l'entente était plus facile entre propriétaires ; aussi s'étaient-ils solidement retranchés dans des associations locales dont l'ensemble formait la « Mining Association of Great Britain ». Les autres combinaisons avaient toutes échoué, même celles ayant pour but des coopérations essentielles, comme celles du drainage des eaux.

Des 287.430.000 tonnes extraites en 1913, 73.400.000 furent destinées aux soutes des navires et à l'exportation ; 214.030.000 tonnes furent consommées dans le pays (sur ce nombre, plus des trois quarts eurent une destination industrielle, et le quart restant servit à l'usage domestique).

Une partie importante de la production charbonnière britannique, qui excédait largement les besoins de la consommation intérieure, était donc disponible pour l'exportation. C'est ce qui a permis à l'Angleterre d'occuper toujours le premier rang parmi les pays exportateurs de charbon. La valeur du minerai vendu à l'étranger l'année qui précéda la

guerre s'est élevée à 54 millions de livres, ce qui représente plus de 10 0/0 de la valeur des exportations totales des produits bruts et objets manufacturés. Le commerce britannique du charbon fournissait presque exclusivement la Norvège, la Suède, l'Espagne, le Danemark, le Portugal, l'Italie, l'Amérique du Sud (le seul marché important du Royaume-Uni en dehors de l'Europe). Il figurait également pour la plus grande part dans les importations de charbon en France, où il avait à soutenir la concurrence des charbons de Belgique et d'Allemagne (1). Il tenait en même temps les marchés hollandais et austro-hongrois presque entièrement sous son contrôle. L'Allemagne, elle-même, a importé en 1913 plus de 9 millions de tonnes de charbon provenant du Royaume-Uni, c'est-à-dire une quantité légèrement inférieure à la moyenne des 4 années précédentes.

Le contrôle durant la guerre. — Pendant la guerre, le gouvernement trouva l'organisation de l'industrie du charbon un peu lâche pour les besoins de la défense nationale et il lui imposa le contrôle de l'Etat.

Jusque-là il n'y avait pas de loi sur le régime des mines ; on ne peut considérer que comme règlements de police :

a) Les divers « Coal Mines Regulation Acts », dont le premier fut applicable en 1842 et le dernier en 1914 et qui concernaient essentiellement la sécurité des mineurs ;

b) Le « Miners Eight Hours Act » de 1908, qui réglementait la durée de travail » ;

(1) L'Allemagne fournissait surtout du coke à la France ; aussi le Royaume-Uni, qui en possédait peu, ne cherchait pas à lui faire concurrence.

c) Le « Miners' Minimum Wage Act » de 1912, qui garantissait un minimum de salaire aux mineurs.

A partir de 1915, le régime traditionnel va changer. Un nouveau système de réglementation est introduit qui a pour but :

a) De maintenir et même d'accroître la production du charbon qui menaçait de baisser devant les départs nombreux des mineurs pour l'armée ;

b) De contrôler les exportations de charbon, en partie pour des raisons économiques, en partie pour des buts politiques ou diplomatiques ;

c) De protéger à l'intérieur le consommateur contre des prix trop élevés ;

d) D'assurer une répartition rationnelle selon les besoins du pays ;

e) D'empêcher les usines de cesser le travail ;

f) De maintenir en activité même les houillères les moins rémunératrices au moyen d'un fonds de secours alimenté par des subsides prélevés sur les houillères riches.

Ce système de contrôle n'eut cependant sa forme définitive qu'en 1918. Jusque-là, le gouvernement, plutôt que de recourir à la création d'un organisme nouveau, avait préféré s'adresser à l'initiative privée ; il avait favorisé et provoqué la formation de Commissions. Mais la crise minière de l'automne de 1916, l'intransigeance des ouvriers, la mauvaise volonté des patrons, déterminèrent le gouvernement à faire pour les mines ce qu'il avait fait pour les chemins de fer et les usines de munitions. Le 29 novembre 1916, un article nouveau ajouté à la Dora conférait au président du Board of Trade le pouvoir d'imposer le contrôle de l'Etat

sur les mines de charbon. Ce pouvoir était encore mal défini ; cependant, quelques décrets complémentaires nous apprennent que le contrôleur pourra, à n'importe quel moment, prendre la direction des mines et pourra également s'opposer à la fermeture des entreprises. Il est en outre autorisé à lever sur les exploitants une contribution spéciale pour la constitution du fonds de secours dont nous avons parlé.

Ce droit de contrôle fut confirmé par une loi du 6 février 1918, dite « Coal Mines Control Agreement (Confirmation) Act ». L'article 5 de la loi portait que la convention resterait en vigueur jusqu'à l'expiration de la période de 6 mois qui suivrait la fin de la guerre (1).

Cet Act fixa un « profits standard » pour chaque entreprise, qui ne fut pas basé, comme on aurait pu le croire, sur une moyenne de bénéfices, mais qui fut basé, au choix du propriétaire, soit sur les meilleures deux ou trois années, soit sur les meilleures cinq ou six années qui précédèrent la guerre. En outre, le propriétaire pouvait, s'il le désirait, substituer à cette convention un bénéfice net de 9 0/0. Ce bénéfice était garanti par l'Etat et pouvait être l'objet d'une réduction si l'extraction diminuait. Sur les bénéfices excédant le taux légal, le gouvernement prélevait :

a) 80 0/0 sous forme d'impôt sur les bénéfices de guerre (Excess Profits Duty) (2) ;

(1) Cette modalité fut, par un autre « Act », maintenue en vigueur jusqu'au 31 mai 1920.

(2) Le prélèvement sur les bénéfices de guerre a été de 50 0/0 en 1915, de 60 0/0 en 1916 ; il fut porté à 80 0/0 en 1917.

b) 15 0/0 pour la caisse de secours des houillères pauvres.

Ainsi, il ne restait aux propriétaires que 5 0/0 sur l'Excess Profits.

Ce reliquat semblait un peu maigre ; pourtant, à tout considérer, la part des actionnaires était belle. Le « profits' standard avait d'abord été établi à un niveau très favorable pour les exploitants. Les quelques années qui précédèrent la guerre et qui servirent de base furent exceptionnellement prospères ; enfin même une partie des sommes qu'on leur retirait n'allait pas au public, mais d'abord aux entreprises moins favorisées. Il ne faut pas oublier que le taux de 80 0/0 pour les bénéfices de guerre n'a été décrété qu'en 1917 ; jusqu'à cette époque, les exploitants ont gardé la plus grosse part de leurs bénéfices. Il n'y a donc rien de surprenant à ce qu'ils aient récolté une moisson d'or.

Le commerce du charbon pendant la guerre. — La situation du commerce du charbon s'est modifiée pendant la guerre. Tout d'abord, la production diminua d'une manière continue, jusqu'à atteindre en 1917 seulement 86 0/0 de l'extraction de 1913. Cette réduction provint surtout du manque de main-d'œuvre, car les mineurs, désireux de faire leur devoir, s'étaient engagés en grand nombre. Pour compenser ce déficit, il fallut recourir au régime des restrictions : restrictions à la consommation intérieure, restrictions à l'exportation. La ration des neutres fut portée à une limite qu'on ne pouvait dépasser sans crainte de réciprocité.

La sortie du charbon britannique ne fut pas seulement entravée par la baisse de la production, elle le fut encore

bien davantage par la guerre sous-marine. Les pertes en navires furent énormes vers le milieu de l'année 1917, si bien que l'exportation britannique ne devint que l'ombre d'elle-même. Dans la deuxième moitié de 1913, le Royaume-Uni transporta à destination de l'étranger environ 6 millions de tonnes de charbon par mois ; en 1917, ce chiffre devait tomber à 2 millions 1/2 par mois. Sur ce chiffre, la moitié allait en France, tandis qu'en 1913 la proportion était de 1/6.

La Suède, le Danemark ne purent plus recevoir d'Angleterre les grandes quantités dont ils avaient besoin ; aussi l'Allemagne en a-t-elle profité pour développer d'une façon considérable ses ventes de charbon dans ces deux pays. L'Italie a reçu pendant la guerre de grosses quantités de charbon des Etats-Unis. Ces derniers ont considérablement augmenté leurs exportations en Argentine, au Chili, au Brésil. Notons cependant que les Etats-Unis ont fait comparativement peu pour combler le vide produit dans les Etats de l'Amérique du Sud par l'insuffisance des envois britanniques.

La Commission Sankey. — La situation de l'industrie resta à peu près normalement établie jusqu'en 1919 et le système que nous avons étudié, système d'entreprises privées, encadrées d'un contrôle établi sans grands soins, subsista jusqu'à la revision que provoqua la « Coal Industry Commission ». La connaissance du travail de cette Commission offre un grand intérêt à cause de l'importance des problèmes qu'elle a étudiés et parce qu'elle donne un aperçu de la véritable position de l'industrie.

La création de cette Commission fut provoquée par une demande de la Fédération des Mineurs, qui voulait obtenir :

- a) Une augmentation de salaires de 30 0/0 ;
- b) La substitution du mot « six » au mot « huit » dans la loi de 1918 appelée la loi de 8 heures ;
- c) La nationalisation des mines.

Une loi du Parlement conféra à cette Commission des pouvoirs inaccoutumés pour examiner et sanctionner ces revendications.

Elle fut composée d'un juge de la Haute-Cour, M. Justice Sankey, comme président, de 3 propriétaires, de 3 mineurs, de 3 hommes d'affaires sans lien avec l'industrie du charbon et de 3 économistes. Le 20 mars 1919, elle produisait ses rapports sur les gages et les heures de travail.

Le premier, qui réunit la signature du président et des 3 hommes d'affaires, recommande :

a) Un accroissement de salaires de 2 s. « per shift » pour les hommes et 1 s. « per shift » pour les enfants ;

b) Sept heures au lieu de huit heures de travail comme première étape et une réduction à six heures le 13 juillet 1921, « si la situation économique ne s'y oppose pas ».

Le rapport des 3 propriétaires recommande :

a) Une augmentation de gages de 1 s. 6 d. par jour pour les adultes et de 9 d. pour les enfants ;

b) Sept heures de travail par jour.

Les 6 autres membres s'accordent pour approuver les réclamations des mineurs et prétendent que si la production et la distribution du charbon étaient mieux organisées, ces conditions n'entraîneraient aucun fardeau supplémentaire pour la consommation.

Recherche d'un système d'organisation. — Les rapports sur la question de la nationalisation parurent le 20 juin. M. Justice Sankey recommande que les mines et le minerai soient acquis par l'Etat ; il accompagne son travail d'un plan très précis de décentralisation administrative. Ce rapport est approuvé par les 3 mineurs et les 3 économistes.

Sir Arthur Duckham présente un rapport séparé concernant l'acquisition du minerai par l'Etat et la concentration des mines dans les mains de larges corporations. Les autres membres, c'est-à-dire les 3 propriétaires et les 3 hommes d'affaires, proposent la nationalisation du minerai, mais ne sont pas partisans ni de la nationalisation des mines, ni de leur concentration.

Ce serait une opinion erronée de croire que M. Justice Sankey, en proposant la nationalisation des mines, ait cédé aux menaces des mineurs. Ce qui l'a décidé, c'est la conviction intime que l'organisation actuelle a révélé son insuffisance pour assurer la conduite d'une industrie si importante au point de vue national ; et même, à ne considérer que le point de vue des consommateurs, il estimait que de larges réformes étaient nécessaires.

Les 2 conseillers qui eurent le plus d'influence sur la décision du président furent Sir Arthur Dickinson, conseiller financier du contrôleur des Mines, et Sir Richard Redmayne.

Exposé de M. Dickinson. — Sir Arthur Dickinson démontra que le fisc se privait d'une grande partie de ses recettes en permettant aux actionnaires d'encaisser les bénéfices anormaux.

Cette critique n'était pas dirigée contre les propriétaires

du minéral, c'est-à-dire les propriétaires du sol, qui, à quelques exceptions près, n'exploitaient pas eux-mêmes. Plusieurs experts les prirent bien à partie, mais c'est pour un autre motif : on leur a reproché de morceler les terrains et de nuire ainsi à la bonne exploitation des mines qui devraient faire dans un même bassin l'objet d'une seule entreprise. Au point de vue financier, la part qui revient à ces propriétaires est une bagatelle, aussi la critique de Sir Dickinson ne les atteint point. Il y a peut-être 12 propriétaires qui touchent ensemble quelques 50.000 livres, mais le revenu total des 3.789 propriétaires était en 1918 de 5.960.365 livres. Ainsi, avec cette organisation, les principaux bénéficiaires de la « rente » provenant de l'exploitation de filons particulièrement riches, ce ne sont pas ceux qui possèdent le sol, mais les Compagnies houillères qui exploitent les mines.

Sir Arthur Dickinson fit une critique assez sérieuse du système actuel. Le prix du charbon varie fortement de district à district, de puits à puits. En 1918, sur 458 mines, 164 produisaient à un prix de revient compris entre 12 s. et 20 s. par tonne, 211 entre 20 et 25 et les 80 restant de 25 s. à 49 s. par tonne. Ces différences sont dues peut-être partiellement à un défaut d'exploitation, mais elle résultent surtout de nombreuses causes naturelles, telles que la position et la nature des filons, la présence ou l'absence de nappes d'eau, la proximité ou l'éloignement des centres régulateurs ou des ports.

Le prix du charbon doit nécessairement être assez élevé pour couvrir les frais des mines qui sont exploitées dans les pires conditions ou alors les plus désavantagées fermeront

et le prix du charbon s'élèvera par suite d'une diminution de production. Il en résulte que les heureux actionnaires des mines prospères, qui vendent au même prix mais produisent moins cher, reçoivent un surplus venant non d'un moyen plus habile d'exploitation, mais du fait de meilleures ressources naturelles. Ainsi l'augmentation du prix du charbon qui s'est produite en juin 1918 avait pour but de sauver les mines pauvres ; les houillères riches en profitèrent très largement, si bien que Lawrence écrivit cette nouvelle loi économique : « Le prix courant du charbon est fixé d'après le prix de revient des mines les moins favorisées, et les propriétaires des riches gisements ont pour bénéfice la différence entre ce prix courant et leur propre prix de revient ». Cela confirmerait la fameuse loi de Ricardo si en réalité cette action n'était pas toute artificielle.

La suggestion qui eut le plus de faveur parmi les avocats de l'unification et qui était appuyée par M. Dickinson était celle d'un système financier centraliste dont les surplus pourraient être mis dans une caisse commune « pool » et serviraient à améliorer les mines pauvres, à réduire le prix du charbon et à offrir de meilleures conditions de travail aux mineurs.

Exposé de M. Redmayne. — L'exposé de Sir Richard Redmayne est également remarquable. D'après lui, le présent système de possession individuelle n'aboutit qu'à l'extravagance et au gaspillage. D'abord les barrières posées par les droits des propriétaires occasionnent la perte de grosses quantités de charbon pouvant s'élever de 3.500 à 4.000 millions de tonnes, dont beaucoup pourraient être récupérées

avec une organisation de travail collective. D'autre part, l'extraction et la délivrance du charbon sont très onéreuses, car toutes les mines forment des républiques séparées au lieu d'organiser un service général et commun. Les houillères achètent individuellement leur matériel et transportent individuellement leur charbon, ce qui accroît beaucoup le prix de revient ; même pour les travaux de drainage, elles préfèrent se laisser noyer que de combiner leurs efforts. Les mines pauvres ne peuvent arriver à constituer le capital qui leur permettrait d'améliorer leur exploitation, tandis que leurs concurrentes plus fortunées distribuent de larges dividendes à leurs actionnaires. Une unification permettrait d'élever la production dans les mines handicapées et de réduire par contre-coup le prix du charbon. Tant que tout ne sera pas dirigé suivant un plan d'ensemble, il y aura une perte inévitable venant de l'irrégularité du travail ; il y aura un gaspillage dans les dépenses se rapportant à la direction et à l'administration qui, indispensables à chaque propriétaire séparément, pourraient être largement réduites sous un système unique.

Pour toutes ces raisons, le consommateur anglais paye nécessairement un prix trop élevé pour son charbon et le consommateur étranger réduit ses demandes.

Il ne faut pas d'ailleurs considérer les intérêts de la seule présente génération. Le charbon est la grande pierre de l'assise économique anglaise ; il est donc d'une très grande importance qu'il soit travaillé de la manière la plus rationnelle. Laisser le charbon se noyer, laisser les puits « s'écrouler » (1),

(1) Au lieu d'extraire le bon et le mauvais charbon ensemble, le

laisser les filons séparés par des barrières autres que celles établies pour des raisons techniques, tout cela est un crime envers la postérité, qui paiera un jour ou l'autre tous ces gaspillages.

Pour le moment, les actionnaires semblent fort peu s'intéresser à ces questions ; ils désirent simplement que leur argent leur rapporte le plus possible.

Les défauts du système actuel ne se bornent pas au régime d'extraction ; le mouvement du charbon se rendant des mines vers le consommateur est effectué par 1.400.000 wagons, dont 800.000 appartiennent aux Compagnies de chemin de fer et 600.000 aux propriétaires ou marchands. Cette énorme proportion fait qu'une quantité très grande de wagons privés roule à vide. Si le matériel était commun, les $\frac{2}{3}$ de celui qui existe actuellement serait suffisant pour assurer l'évacuation. Le Service de Transport du charbon, organe de guerre créé en 1916, a, par une utilisation rationnelle, sauvé 700.000.000 de tonnes kilométriques de charbon, soit 3.050.000 livres, équivalant à 3 d. sur le prix du charbon.

D'autre part, une multitude d'intermédiaires qui apparaissent pour la vente ne font que faire renchérir la valeur du minerai. Même lorsqu'il ne passe que par trois mains : les fournisseurs, les marchands en gros, les détaillants, le prix du charbon à Londres est le double de ce qu'il coûte au puits : 43 s. 6 d. contre 23 s. 6 d. Les frais généraux des docks qui distribuent le charbon à Londres se montent à 800.000 livres et leurs bénéfices à 500.000 livres par an.

mauvais est laissé au fond et des milliers de tonnes de petit charbon sont ainsi perdues.

Combien plus économique serait le système des sociétés coopératives. Les sociétés qui existent actuellement, en vendant le même prix que les marchands, peuvent donner 2 s. 6 d. à 5 s. par tonne comme dividende à leurs membres.

Différents projets d'organisation; projet Sankey de nationalisation; échec de ces projets. — Si la Commission du charbon a été en grande majorité décidée à changer l'état actuel des choses, les opinions différèrent sur la nouvelle organisation à proposer.

En principe, les propriétaires entrant dans la composition de la Commission envisagèrent le retour pur et simple aux conditions de 1914 ; mais à part les inconvénients qu'on vient de critiquer, une difficulté nouvelle serait créée par le fait que les mines pauvres ne pourraient plus vivre par suite de la baisse des prix qui en résulterait.

Un second projet comportait le maintien du contrôle actuel. Les mineurs, tout en préférant cette solution à la précédente, n'en étaient pas très partisans. Seul le consommateur avait intérêt à faire maintenir une mesure de protection contre des prix prohibitifs. L'opinion prévalut qu'il ne fallait considérer le contrôle que comme une mesure de guerre, malgré les soulagements qu'il pouvait encore apporter aux consommateurs. La concurrence ne doit être supprimée dans aucune industrie, car elle est le véritable aiguillon qui stimule les énergies et les initiatives. L'expérience avait démontré que les industries contrôlées ne cherchent pas à améliorer leur outillage vieilli, détérioré au cours des années de guerre, ou à le remplacer par un matériel « up to date ».

Un troisième projet aurait pu réunir l'approbation du capital, qui avait fini par comprendre que le système actuel était insuffisant : il consistait en une unification sous une direction privée. Sir Arthur Redmayne l'appuyait fortement et l'avait intitulé : « Projet de production collective ».

En effet, même les adversaires de la nationalisation devaient s'incliner devant cette vérité : que « l'exploitation de 3.000 houillères par plus de 1.500 personnes ou groupes aux intérêts divergents n'avait pour résultat que de grosses pertes en charbon et un travail improductif ». Le seul remède possible était dans l'expropriation des propriétaires et la substitution d'une corporation unique par district à la confusion actuelle des multiples exploitations. Cette corporation serait gouvernée par un bureau et sept directeurs, quatre choisis par les actionnaires, deux par les mineurs et un par la direction. Un dividende de 4 0/0 serait garanti par l'Etat ; ce dividende ne pourrait jamais dépasser 6 0/0, le surplus devant être ainsi réparti : 2/3 pour aider à la réduction du prix du charbon et 1/3 qui serait reversé aux actionnaires (1).

Ce projet rencontra une forte opposition. Si intéressant qu'il fut, il créait de nombreuses causes de friction entre propriétaires et ouvriers. Le public fut un peu effrayé par la crainte de voir surgir de nouvelles grosses entreprises dans le genre des entreprises municipales des villes : eau, gaz, tramways, etc... Ces organisations sont plus capables de gouverner le public, que le public ne l'est de les contrôler. D'autre part, il était à craindre qu'elles concluent entre elles

(1) Projet de Sir Arthur Duckham.

des arrangements secrets, au grand préjudice des consommateurs.

Enfin, même aux yeux des propriétaires, il y a une grande différence entre être un entrepreneur ayant devant lui une longue suite d'imprévus probablement heureux et l'espoir de profits illimités ou être un simple directeur d'entreprise avec profits tarifés. Ce projet poussait l'industrie à la stérilité.

Un dernier projet, appelé généralement projet de nationalisation, fut mis en avant par M. Justice Sankey. C'est une œuvre remarquablement étudiée. On a beaucoup parlé de nationalisation en Angleterre, comme du reste en France, mais tout ce qui a été dit est resté bien vague et le mot demeure plutôt comme un emblème que comme une idée pratique. L'ouvrier a vu dans la nationalisation des mines la constitution d'une sorte de grand service d'Etat où les mineurs seraient fonctionnaires et où le charbon serait délivré à un prix uniforme. Il est pourtant aussi insensé de dire que le modèle d'une industrie nationalisée doit être calqué sur l'administration des Postes que de dire que toutes les industries privées doivent copier la Standard Oil Company ou le Comptoir de Longwy. Certes, lorsqu'une usine passe des mains privées aux pouvoirs publics, les méthodes d'exploitation se modifient, mais les conditions techniques qui lui sont propres restent les mêmes et sont intimement liées aux besoins naturels, aux habitudes sociales et à la tradition de l'endroit. L'industrie du charbon ne pourra jamais être exploitée de la même façon que les chemins de fer, et les chemins de fer ne pourront jamais être exploités pareillement en Prusse, en Angleterre ou en Amérique.

Quoique le projet Sankey soit inspiré de ces idées, il était cependant voué à un échec ; tous les journaux économiques prirent nettement position contre la nationalisation et la haine contre la bureaucratie fit surgir tous les arguments habituellement émis contre l'arbitraire gouvernemental et l'incapacité de l'Etat à gérer de semblables entreprises.

Les propositions de M. Sankey peuvent être brièvement résumées comme il suit :

a) L'Etat doit pourvoir à l'achat des mines (y compris machines, bâtiments, etc.), à l'amiable.

b) L'administration est assurée par : A) un Conseil local pour chaque puits, composé de dix membres, dont quatre ouvriers ; — B) un « district conseil » par district, composé de douze membres, dont toujours quatre ouvriers ; ce Conseil a un rôle de prévoyance sociale et de contrôle de la production ; — c) un Ministre des Mines responsable devant le Parlement ; d) un Conseil National des Mines.

c) L'industrie est financièrement autonome ; les bénéfices sont reversés au Trésor.

d) Pas de fonctionnarisme ; cette nouvelle entreprise de l'Etat est gérée comme une affaire privée.

e) Complète publicité de toutes les opérations.

Ni le projet Sankey, ni aucun autre, n'eurent un aboutissement, et de toutes les réformes présentées comme essentielles, aucune encore aujourd'hui n'a vu le jour. La recommandation de M. Sankey pour la nationalisation fut définitivement rejetée par le gouvernement le 18 août 1919, à la suite d'un discours fait par le Premier Ministre sur la situation générale.

M. Lloyd George déclara que les mines ne seraient pas

nationalisées. Il montra que M. Justice Sankey avait en vue d'amener par la nationalisation une meilleure entente entre employeurs et ouvriers. Or, les mineurs n'ayant pas l'intention d'abandonner toute visée politique, lutteraient contre le gouvernement au lieu de lutter contre quelques industriels, ce qui n'améliorait rien.

Le Premier Ministre avait annoncé à cette même occasion qu'il préparait un projet groupant les mines par régions, de façon à diminuer les dépenses. Les mineurs devaient être représentés dans les Commissions et devaient avoir quelques voix pour la nomination des directeurs. Ce projet n'est pas encore paru. Il nous est permis cependant de penser que c'est cette forme d'organisation qui prévaudra dans l'avenir.

Réglementation des bénéfices. — Si nous abandonnons ces questions d'ordre général, nous voyons que la Commission présidée par M. Sankey a eu pour résultat quelques réformes certaines. D'abord, un taux légal pour les bénéfices des propriétaires a été établi, venant modifier les modalités du « Coal Control Agreement Act » ; enfin, les salaires ont été augmentés et la journée des ouvriers a été diminuée d'une heure en juillet 1914.

Lors de la discussion en Commission, M. Dickinson demanda, après avoir montré les profits énormes réalisés par les propriétaires, la fixation d'un taux légal pour les bénéfices. Il a proposé d'établir ce taux en tenant compte de la moyenne des bénéfices réalisés pendant les cinq dernières années finissant en 1913, soit, d'après ses documents, un taux de 1 s. par tonne, si on prend une moyenne de 13 millions de bénéfices par an.

L'idée de chercher ainsi une base juste, « fair base », était assez controversée. C'eût été peut-être admissible dans une industrie qui aurait eu les mains libres et aurait pu gouverner l'offre du capital, mais vouloir le faire avec une industrie contrôlée et surtout avec celle du charbon, où le risque est le plus grand, c'était vouloir décourager les avances du capital. L'intérêt d'un placement d'argent réside plus dans la spéculation, dans la chance d'un plus grand retour, que dans le retour moyen de tout le capital. Il était facile de prévoir que les propriétaires n'accepteraient pas l'idée de M. Dickinson. S'ils ne l'ont pas condamnée dans leur premier rapport, c'est que, jusqu'alors, on s'était prudemment limité aux questions de salaires et des heures de travail.

M. Sankey, dans sa recommandation, a proposé la base de 1 s. 2 d. (1). Il pensait qu'en 1919 on pourrait extraire 250 millions de tonnes et qu'ainsi une somme de 15 millions de livres sterling pourrait être répartie. Or, en 1919, l'extraction n'a été que de 250 millions de tonnes, qui représentent, à 1 s. 2 d., 13.125.000 livres de bénéfices. Le rapport ne garantissait point, du reste, les 15 millions de livres, ce qui est un point important à noter.

M. Bonar Law ayant annoncé à la Chambre des Communes, le 20 mars 1919, qu'il acceptait dans son esprit comme dans son texte la recommandation de M. Sankey, le gouvernement, pour tenir cette promesse, publia un décret où il limitait les profits du charbon à 1 s. 2 d. par tonne de char-

(1) Ce taux ne s'appliquait pas aux sous-produits du charbon (coke, sulfate d'ammoniaque, etc.), qui laissaient une large marge de bénéfices.

bon extrait. La date d'entrée en application fut fixée au 5 avril 1919. Cette date fut sans doute retardée, car, en novembre 1919, on s'aperçoit que l'Act de 1918 est toujours en vigueur, le contrôleur ayant sanctionné des paiements de dividendes qui auraient dû être considérés comme « ex-crescent » sont intéressantes. Ils prétendent que le 1 s. 2 d. est

Les objections des propriétaires des mines contre le décret sont intéressantes. Ils prétendant que le 1 s. 2 d. est insuffisant pour assurer un renouvellement constant du capital. Faire dépendre le profit de l'extraction est stupide en théorie et désastreux en pratique. Il n'y avait pas de raison de traiter les mines autrement que les autres industries. Cette limitation, d'après eux, ferait tomber les profits de 25 millions de livres à 13 millions. Leur prévision devait se réaliser, mais, en toute impartialité, il faut s'empresse de dire qu'il est impossible de se rendre compte si c'est bien cette limitation qui en fut la cause, ou si on doit l'attribuer aux événements qui suivirent.

Au début de 1919, la « Mining Association » de Grande-Bretagne a fait un relevé de tous les travaux, soit décidés, soit projetés, dans les différentes houillères du pays; la dépense ne s'élevait pas à moins de 58 millions de livres. Pour entrer dans la voie des réalisations, il eût fallu de la sécurité, de la confiance; le 1s. 2 d. était trop incertain comme rémunération. Baser le profit sur l'extraction, c'est soustraire à l'attention ce besoin d'économiser sur le coût de production; c'est reléguer la question du prix de vente du charbon au consommateur à un point de vue secondaire; c'est pousser à extraire le plus possible, sans se préoccuper d'une question de ménagement. Le profit moyen qui, avant-

guerre, était nécessaire pour attirer les capitaux, était de 1 s. Or, depuis, pour creuser et équiper un puits, il faut immobiliser un capital 2 fois $1/2$ supérieur ; donc le bénéfice devrait normalement être de 2 s. 6 d. Mais, malgré ces raisons, le gouvernement ne revint pas sur sa décision.

La situation de l'industrie après l'armistice. — Les réformes consécutives au rapport Sankey, plus particulièrement les hauts salaires et la réduction des heures de travail, amenèrent le gouvernement à parler, en juillet 1919, d'une augmentation de 6 s. par tonne des prix du charbon destiné à la consommation intérieure. La situation de l'industrie du charbon commençait à cette époque à être assez confuse. La production avait baissé dans des proportions importantes. Les événements avaient détruit toutes les prévisions optimistes du gouvernement. L'extraction de 1919 était de 230 millions de tonnes, soit une décroissance de près de 17 0/0 sur 1914, tandis que M. Sankey la prévoyait de 5 0/0. Pourtant le manque de tonnage, qui pouvait excuser la faible production de 1918, n'existait plus, et le nombre des personnes employées dans les mines s'était augmenté de près de 200.000. Ces conditions favorables auraient dû provoquer un accroissement de l'extraction. Or, bien au contraire, le rendement par personne et par mois était tombé de 20,4 tonnes en 1915 au chiffre inimaginable de 15,9 tonnes en 1916.

La discussion à la Chambre du projet d'augmentation de 6 s. provoqua d'assez vifs débats qui éclairèrent un peu la situation. Lord Geddes montra que le pays ne travaillait pas comme il aurait dû le faire. M. Hartshorn observa que la

situation devenait plus grave avec la distribution des subsides aux chemins de fer, à l'agriculture, à la construction maritime et maintenant aux mines. M. Brace rappela que ce qu'on considère comme de la paresse est bien souvent un manque de moyens et qu'il y avait en particulier de très grandes déficiences dans les transports (1).

Le rapport Sankey avait détourné l'emploi du capital des améliorations et l'avait restreint, comme on l'avait prévu, au minimum de la protection des mines. Enfin le remplacement d'un bureau de conciliation par un contrôle bureaucratique avait diminué le sens des responsabilités dans les querelles entre salariés et employeurs. Les ouvriers, butés dans leur désir de nationalisation, hâtaient la désorganisation par leur force d'inertie et s'opposaient absolument à l'adoption de la main-d'œuvre mécanique. Ils demandaient de hauts salaires, une durée de travail de 6 heures par jour et de 5 jours par semaine. On aurait tort de croire que les mineurs ne s'inquiétaient pas de la crise, mais ils n'en acceptaient pas la responsabilité. Ils en rejetaient la faute sur les patrons, en se plaignant d'une mauvaise exploitation et de la déficiences des transports souterrains.

Quoi qu'il en soit, le rendement dans les mines diminuait, alors que les besoins augmentaient. Avant la guerre, il fallait à l'Angleterre 250 millions de charbon par an pour son

(1) On a cité cet exemple : Beaucoup d'antracite était livrable, mais il n'y eut aucun moyen de le transporter à Londres et dans d'autres centres où, durant l'été 1919, des milliers d'habitants avaient installé des salamandres sur l'avis du gouvernement. Ceci se produisit faute de wagons et de locomotives ou par suite de l'engorgement des gares de triage.

usage domestique et industriel et pour ses navires. En 1919, avec le développement des affaires et le besoin de reconstitution, on demandait 300 millions. Or, la production de 1919 dépassait à peine 200 millions et menaçait de baisser.

Des mesures hâtives prises par le gouvernement accrurent cette désorganisation. C'est ainsi qu'en novembre 1919 le contrôleur diminuait le prix du charbon pour la consommation des habitants de 10 s. par tonne. Cette réduction, qui affectait environ 24 millions de tonnes de charbon, devait causer une perte sensible aux exploitations minières. Le bassin de South Wales, par exemple, perdait 23 s. par tonne sur tout le charbon fourni pour l'usage domestique.

Certains députés ayant manifesté la crainte que plusieurs mines soient obligées de fermer, Sir Aucland Geddes, président du Board of Trade, déclara que le gouvernement prenait les mesures nécessaires pour permettre la continuation de ces exploitations. Il ajoute que les sommes destinées à couvrir les frais ainsi occasionnés ne seraient pas prélevées sur le contribuable, mais sur les bénéfices du charbon exporté.

Le *Times* commentait ainsi cette réponse : « Ainsi nous tondons le consommateur étranger pour maintenir dans la consommation domestique le prix du charbon à un niveau inférieur au coût de production. Il y a la grève en Amérique, la France a un besoin urgent de combustibles, et on nous montre le gouvernement se frottant les mains ; c'est un procédé immoral et qui pourrait se payer cher ». Il est bon de rappeler que dans la recommandation qui suivit la conférence économique de juin 1916, il existait cet article, qu'on a quelque peu oublié : « Les Alliés s'inspireront réciproquement pendant la période transitoire des arrange-

ments spéciaux de nature à faciliter l'échange de leurs ressources naturelles ». La parole du gouvernement britannique n'était certes pas une preuve de solidarité économique.

Il est intéressant de noter les revenus réalisés sur le charbon exporté. Dans la deuxième moitié de l'année 1919, les prix du charbon pour l'exportation crurent dans une proportion extraordinaire que les conseillers techniques du gouvernement avaient été loin de prévoir. La tonne de charbon, qui se vendait en janvier 34 s. et en mai 38, passe en juillet à 49 s., en septembre à 58 et en octobre 1919 à 62 s.; le maximum, 118 s., devait être atteint en février 1920. En quatre mois, de juillet à octobre 1919, le charbon exporté représente à peu près 42 millions de livres, montrant combien les prévisions de M. Sankey étaient inexactes lorsqu'il estimait à 61 millions de livres la valeur du charbon qui serait exporté pendant l'année 1919. Cette formidable hausse fut provoquée par la demande étrangère, qui devint si exorbitante que l'Angleterre ne put y satisfaire entièrement. Cette bonne fortune arrivait à point pour sauver l'industrie minière, qui aurait été insolvable sans ces profits anormaux.

Le charbon destiné aux habitants se vendait en effet bien au-dessous de son coût de production ; celui destiné à l'industrie couvrait juste les frais d'extraction et de chargement assurer quelques profits, payer les droits et les frais des wagons. Il ne restait rien pour rémunérer le capital, vers (1).

(1) M. Alfred Tongue a fait une remarquable étude financière de l'industrie du charbon parue en janvier 1920 sous le nom : « Our dependance of coal export ».

Or, une industrie aussi importante que celle du charbon pour l'avenir de l'Angleterre doit pouvoir normalement vivre sur sa consommation intérieure ; celle qui s'appuie sur l'exploitation des marchés étrangers n'est pas suffisamment assise ; elle reste à la merci d'une prohibition douanière ou d'une rivalité heureuse. Si tout le charbon s'était vendu au prix de l'intérieur, c'est-à-dire à 28 s. 10 d. la tonne, l'étranger aurait versé à l'Angleterre en 1919 la somme de 70.600.000 livres, au lieu de 120.317.000 qu'il lui a données, soit une perte de 50.000.000 de livres. Il aurait manqué à l'industrie 5 millions de livres avant qu'elle put payer une obole au capital.

Mesures officielles de centralisation prises par le « Coal Mines Department of the Board of Trade ». — Cette anti-thèse du dumping dura jusqu'en mai 1920. A ce moment, une augmentation des salaires fit monter le prix de revient du charbon à 33 s. 3 d., y compris les « royalties » et les intérêts du capital, ce qui correspond à trois fois le prix de 1913.

En présence d'un tel résultat, le gouvernement revint de son erreur, et il dut porter à regret le prix de vente des charbons destinés à l'industrie et à la consommation domestique au chiffre maximum de 33 s. 3 d. Il reconnaît dans un rapport officiel que les profits sur l'exploitation sont des coups de veine, « bits of luck », et qu'il ne faut pas se baser sur cette aubaine.

D'autre part, le commerce du charbon fut déclaré libre à l'intérieur, mais le gouvernement s'est réservé le droit de contrôler les exportations. La demande étrangère était tel-

lement importante qu'on pouvait craindre qu'à la faveur d'une liberté complète, tout le charbon de l'intérieur ne soit raflé au profit de l'étranger.

La peur de la disette commençait à se faire sentir dans le gouvernement. Il créa un contrôle de distribution dans chaque district, confié à des « Supplies Committees ». Le « Coal Controller », chargé, d'autre part, de fixer la quantité de charbon pouvant être exportée, autorisa seulement la sortie de 1.750.000 tonnes par mois, ou 21 millions par an, réparties ainsi : 13.500.000 pour le South Wales, 6.750.000 pour le Northumberland et le Durham, 750.000 pour l'Ecosse. Ce tonnage ne comprenait point le charbon usé par l'Amirauté ou par les vaisseaux non côtiers, ni le charbon de chauffage et le coke.

L'exportation pour chaque pays était ainsi tarifée : la France reçoit 45 0/0 du total, l'Italie 20 0/0, les autres pays 35 0/0. Il est curieux de rapprocher ce chiffre de 21 millions avec celui de 35 millions pour 1919 et celui de 73 millions pour 1913. Ainsi, sur une base de production de 245 millions de tonnes, il reste une quantité de 224 millions de tonnes de charbon disponibles pour les besoins de l'Angleterre. Ce dernier chiffre est énorme ; il dépasse de 10 millions de tonnes le chiffre le plus élevé que l'Angleterre ait jamais connu pour sa consommation nationale.

Il est difficile de comprendre cette croissance des besoins du pays. S'il est vrai que beaucoup d'industries se sont créées avec la guerre, il est également vrai que la production de toutes les grandes manufactures a sensiblement diminué. Certes, le Premier Ministre a constaté que l'agriculture, seule en cela des grandes industries, demandait plus

de charbon qu'avant la guerre, mais enfin elle est loin de pouvoir absorber les 17 millions de tonnes en supplément que le « Coal Controller » s'était réservées.

Les districts d'exportation furent particulièrement affectés. Ainsi, dans le South Wales, une quantité de 250.000 tonnes fut détournée de l'exportation pour le marché intérieur ; c'était mettre en péril l'exploitation de ce bassin. Heureusement pour l'Angleterre que les prix du charbon d'exportation, qui, eux, n'étaient point contrôlés, permirent de réaliser des bénéfices importants et même excessifs. Ceux-ci furent d'environ 5 millions de livres par mois dans le courant de 1920. Le gouvernement s'en appropriâ une part importante grâce à l'« excess profit duty ».

Les mineurs en profitèrent pour demander des augmentations de salaires et une diminution du prix du charbon pour l'intérieur. Le gouvernement fut cette fois plus sage ; il répliqua que ces profits résultent des conditions de guerre et qu'ils doivent appartenir à toute la nation comme un soulagement au fardeau de la guerre. Comme quelques voix se faisaient entendre, reprochant au gouvernement les taxes exagérées frappant le charbon d'exportation, ce dernier essaya de s'excuser en montrant qu'il ne pouvait s'opposer à une hausse des prix et qu'il se bornait à retirer le plus d'avantages possibles d'une situation que, malgré tout, il ne pouvait pas modifier : « Si les exportations étaient libres, il y aurait une telle concurrence sur nos marchés que le prix croîtrait énormément. Le résultat serait de grands bénéfices et une forte contribution pour l'Exchequer en excess profit duty. Nous nous contentons des taxes sur le charbon d'exportation, ce qui revient à peu près au même, mais au moins

nous évitons un fardeau considérable aux consommateurs de l'intérieur ». Cette réponse est sans commentaire.

Fin du contrôle financier. — En février 1921, Sir Robert Horne, président du Board of Trade, informait les propriétaires et les mineurs que le contrôle financier de l'industrie cesserait à la fin de mars de la même année. Son intention avait bien été de le maintenir jusqu'à la fin d'août, mais il avait renoncé à ce projet devant les conditions mauvaises du marché. En effet, une grève des mineurs en octobre 1920 avait été le signal d'une sensationnelle chute dans les prix de l'exportation. Cette baisse était due en partie à la perte des marchés étrangers, particulièrement du marché français, et surtout à un excès de production qui se produisit en novembre et décembre 1920. Le charbon d'exportation de la Tyne baissa de 100 s. par tonne, passant de 150 à 50 s.; celui du South Wales baissa de 55 s. (115 s. à 60 s.).

La France, malgré son vif désir d'aider la grande nation amie à traverser une crise aussi grave, avait dû, devant les prix excessifs imposés par le gouvernement anglais, cesser presque complètement ses demandes de fournitures en Angleterre. Cela amena une violente réaction. La dégringolade des prix n'alla qu'en s'accroissant. De nombreux ouvriers furent congédiés dans les districts miniers d'exportation. Le gouvernement et les mineurs, habitués à des profits excessifs, furent désagréablement surpris et désemparés. Ils pouvaient, en effet, concevoir quelques regrets en voyant leur échapper une source aussi riche de bénéfices. Ceux-ci ne s'élevaient-ils pas de 15 à 20 millions de livres pour 1920, et cela malgré une exploitation nettement défectueuse.

La décision de cesser le contrôle financier fin mars surprenait peut-être, mais on espérait qu'elle accélérerait le retour de l'industrie à des conditions économiques normales. Le contribuable cessa enfin de courir le risque de payer pour elle un surcroît d'impôts. Quelques propriétaires, cependant, protestèrent contre cette décision ; ils comptaient que la garantie financière d'un profit minimum serait maintenue jusqu'en août 1921 sur la foi d'une décision du Board of Trade prolongeant de 12 mois les modalités du Coal Mines Emergency Act. D'un autre côté, les mineurs ont interprété les termes de l'accord qui suivit la grève à leur manière ; ils veulent que le contrôle soit continué jusqu'à ce qu'une nouvelle loi fixe des gages réguliers. Le gouvernement entend cependant ne pas être gêné par l'un ou l'autre de ses engagements ; il estime que l'industrie des mines n'a pas plus de droit qu'une autre à la protection financière de l'Etat au moment où toutes les industries sont également atteintes par la crise économique actuelle.

Il est douteux qu'un bassin ait un bénéfice à cette époque. La South Wales, qui, dans sa période prospère, avait versé au « National Pool » une contribution de 6.311.701 livres sur un montant total de 12.942.918 livres, sembla alors avoir été la plus éprouvée. Elle eut des pertes qui s'élevèrent à 40 s. par tonne, alors que l'ensemble des pertes pour toutes les mines ne donne qu'une moyenne de 15 s. par tonne en décembre 1920. Le prix de l'intérieur devint quelquefois plus élevé que l'offre étrangère. Si on considère que le South Wales exportait d'habitude la moitié de sa production en charbon, on n'est pas étonné qu'il fut réduit à ne travailler que quatre jours par semaine. En 1913, le coût de la produc-

tion en South Wales était de 10 s.; en 1921, il est d'environ 35 s. La position des autres centres est peut-être un peu moins défavorable, mais néanmoins très précaire.

Le gouvernement a pu se libérer de ses obligations sans trop de pertes pour les contribuables en utilisant le surplus du pool de décembre 1920, qui s'élevait à une somme de 15 millions et demi de livres et qui lui a permis de combler les déficits jusqu'à fin mars 1921. Après cette date, les propriétaires se trouvèrent en proie à des difficultés difficiles à surmonter ; il leur a fallu faire face à un déficit mensuel d'environ 5 millions de livres, et même de 7 millions si l'on tient compte des intérêts du capital.

La question des salaires; la grève. — Le seul remède à cette situation particulièrement difficile était la réduction à un taux raisonnable du prix de revient, beaucoup trop élevé, et qui aurait pu être funeste même à une industrie très prospère. Les salaires, à eux seuls, constituaient 80 0/0 du coût de production. Les mineurs reconnaissaient bien que les gages devaient être réduits, mais leur manière d'envisager la base du salaire futur différait avec celle des employeurs.

En novembre 1920, un Comité de patrons et d'ouvriers fut chargé de discuter ces questions et de faire un rapport au gouvernement. Ce Comité avait reconnu que les gages devaient être proportionnés aux capacités financières de l'exploitation ; que, pour un gage minimum, devait correspondre un profit minimum pour l'employeur et qu'au-delà les profits et les gages devaient participer proportionnellement à la prospérité de l'entreprise.

Avant la guerre, les salaires étaient fixés à peu près exclusivement d'après le prix moyen de vente, mais ce système avait déjà été abandonné par la Commission Sankey, qui, désirant l'établissement d'une proportionnalité entre les salaires et les profits des propriétaires, avait donné aux représentants des ouvriers le droit d'être renseignés sur les prix de revient et les profits réalisés. La Commission de novembre 1920 ne réussit cependant pas à établir ce minimum de gages correspondant à un minimum de profits (1). Les mineurs revenaient à leur vieille hantise de nationalisation et de pool et voulaient que leurs salaires leur soient garantis par l'Etat. De leur côté, les propriétaires désiraient, au lieu d'une uniformité générale des tarifs, que chaque district ait son échelle de salaires particulière et que les puits qui ne pourraient pas permettre à leurs ouvriers une rémunération suffisante soient fermés. Malgré tout, l'offre des employeurs fut fort belle, car ils proposèrent comme prix de base un salaire qui serait à 10 0/0 près égal à celui d'avant-guerre et, de plus, une large part dans les bénéfices. Les mineurs ne proposèrent rien en échange ; ils ne voulurent pas permettre une modification aux salaires actuels et demandèrent en outre la création d'une Caisse nationale de bénéfices pour le maintien de toutes les mines actuelles. Si un déficit doit se produire, ils insistent pour que le consommateur le comble, car, ainsi que le déclarait M. Hodges,

(1) La suggestion faite avait été de prendre comme salaire de base la moitié du salaire payé en septembre 1920 correspondant à un bénéfice qui ne dépasserait pas 2 s. par tonne pour les actionnaires ; au-delà de ce bénéfice, le surplus devait être réparti dans la proportion des deux tiers au travail et d'un tiers au capital.

secrétaire de la Fédération des Mineurs, « profits et salaires doivent reposer sur le crédit national ».

Les mineurs refusèrent en conséquence de travailler au taux fixé par les propriétaires, et la grève éclata en pleine crise. Les mineurs furent bien coupables, mais la faute ne leur incombait pas entièrement. Le gouvernement n'a pas su freiner la débauche des prix d'exportation, qui eut pour résultat la perte des marchés étrangers ; il a cessé son contrôle au moment où l'industrie avait le plus besoin de son appui, et ce brusque abandon fut la véritable cause de la grève. Le mineur s'est cru abandonné, trahi par le gouvernement, et les propriétaires, de leur côté, réduits à leurs propres moyens, n'eurent plus que la ressource d'offrir des salaires dépréciés ou de licencier leur personnel.

Revendications des mineurs. — La guerre entre salariés et employeurs prit dès le début un caractère de lutte assez âpre ; quelques destructions furent même commises, mais dans la suite les mineurs prirent leur mal avec plus de patience et firent même preuve d'une endurance extraordinaire.

Au cours des discussions qui eurent lieu, les demandes des mineurs se précisèrent. La première revendication mise en avant était la création du « National pool » des salaires et des bénéfices. Les mineurs ne demandaient pas seulement que les bénéfices des houillères riches servent à soutenir l'existence des mines pauvres ; ils voulaient également la création, par prélèvement sur leurs salaires, d'une Caisse de secours aux mineurs des exploitations déficitaires. Voici quelle en serait la réalisation pratique. Un certain pourcen-

tage serait retenu sur chaque tonne de charbon extrait. Cette proportion serait déterminée par un Bureau national qui serait également chargé de secourir les mines dont les relevés trimestriels montreraient qu'elles ne peuvent pas payer les salaires fixés. Cette somme entrerait naturellement dans le coût de production et réduirait d'autant la part des mineurs et celle des propriétaires, ou, pour parler comme les mineurs : « Dans les riches districts miniers, les travailleurs recevront un salaire moins élevé que celui auquel ils auraient droit, de façon que les gages des mineurs dans les districts pauvres soient élevés de la part qu'ils auront abandonnée ». L'argument philosophique des mineurs, « le fort portant le fardeau du faible », paraît séduisant et généreux.

On a dit, pour défendre les pauvres consommateurs, que ce pourcentage s'ajouterait en définitive au prix du charbon. Les mineurs ont répondu que même si cela était, le consommateur y gagnerait par la stabilisation économique de l'industrie du charbon qui en résulterait.

Les mineurs demandaient d'autre part au gouvernement un subside pour leur industrie. Leur argument sur ce point donne un aperçu très curieux de leur mentalité. Ils admettent qu'une partie de l'industrie du charbon éprouve de sérieuses difficultés. Ces difficultés doivent se traduire par des pertes. Or, disent-ils, réduire les gages c'est vouloir faire supporter aux travailleurs la totalité des pertes. Dès qu'une crise apparaît, les capitaines de l'industrie agitent l'épouvantail des bas salaires ; c'est pourtant eux qui doivent courir les risques de l'entreprise et ce n'est pas à l'ouvrier à porter le fardeau jusqu'à en être réduit à la famine. Cependant, malgré ces idées éminemment fausses, car une

industrie ne se résout généralement à baisser les salaires que quand sa situation financière est déjà gravement compromise, les mineurs se déclaraient prêts à consentir, pour assister l'industrie du charbon dans la période difficile qu'elle traverse, à une diminution de salaires, à la condition que celle-ci soit décente.

Enfin ils voulaient, et c'est là le point le plus important, un salaire national, ou tout au moins régional ; ils n'acceptaient point d'échelles différentes de salaires, car alors, pour la même somme de travail, des ouvriers vivraient amplement tandis que d'autres seraient obligés d'accepter des traitements de famine.

La conduite de la grève; l'esprit ouvrier; l'accord. — La grève eut une durée que l'on ne pouvait pas prévoir. Elle fut conduite avec une énergie sans pareille. Le splendide sacrifice des mineurs des houillères riches en faveur de leurs frères, la loyauté, la discipline de tous, ont « commandé le respect de toutes les classes de la société (1) ». Un million d'hommes supportèrent les souffrances de la faim pendant trente semaines sans se livrer à aucune violence.

Les ouvriers avaient délégué leurs pouvoirs à un exécutif comprenant les leaders du parti. Ces pouvoirs étaient bien définis :

1° Négocier avec le gouvernement ou avec les propriétaires non comme plénipotentiaires, mais comme délégués;

(1) Opinion de l'« Economist », qui n'a pourtant pas l'habitude de ménager ses reproches à la classe ouvrière.

2° Présenter leurs conclusions à une assemblée de délégués des districts ;

3° Faire confirmer leurs vues par un vote général.

Pour décréter la grève, comme pour affirmer sa continuation, il fallait une majorité des 2/3 des votants.

La continuation de la grève fut votée en juin 1921, malgré la grande anxiété des mineurs, désireux au fond d'eux-mêmes de reprendre le travail, mais trop fiers pour admettre leur défaite. L'exécutif, qui, mieux que la masse des mineurs, connaissait la détresse financière de leurs organisations, comprit que la famine était proche ; il prit sur lui de ne tenir aucun compte du vote et traita directement avec le gouvernement.

Il n'y a aucun doute que les hommes montrèrent plus de ténacité que leurs chefs. Déjà en 1912, après cinq semaines de grève, il y eut une majorité pour refuser de reprendre le travail, mais heureusement elle n'atteignit pas les 2/3. Cette fois, malgré un vote bien significatif, les mineurs reprirent leur travail, et avec empressement. Il semble qu'ils aiment mieux, finalement, se laisser gouverner que gouverner. M. Clynes a fait justement remarquer à la Chambre des Communes que le referendum ne faisait qu'attiser les discordes : « Les hommes les moins capables de porter un jugement sûr sont la masse des travailleurs eux-mêmes ». Avec un peu de courage, la grève aurait pu se terminer sur les mêmes bases deux mois plus tôt.

L'accord qui suivit le conflit n'est pas nouveau dans son texte, excepté pour quelques détails spécialement favorables aux mineurs. Le principe du partage des bénéfices était, nous l'avons vu, déjà agréé avant la guerre, mais les mi-

neurs ont obtenu un système de participation bien plus intéressant que tous ceux qui existaient dans l'industrie. Ils sont, par contre, battus sur la question du « National Pool wages and profits ». Le gouvernement a fini par se rallier à l'idée du subside sous le nom d'« assistance financière temporaire ». Le pays a dû contribuer à la prospérité de son industrie charbonnière pour une somme de 10 millions de livres pendant les trois premiers mois qui ont suivi l'accord.

Situation économique actuelle; l'avenir. — Au point de vue économique, la situation de l'industrie du charbon au lendemain de la grève est grave. Elle ne se trouve pas simplement sur une simple position d'attente et prête à reprendre sa route après une période prolongée d'inaction ; elle est atteinte profondément. Le marché extérieur a fui, car l'arrêt dans la production a ouvert une brèche, entamée par la grève en octobre 1920, agrandie aujourd'hui, qui a permis au charbon américain de se glisser en Europe ; le marché intérieur est paralysé. La production et la vente doivent être reconstituées. Or, beaucoup de puits ne rouvriront jamais, beaucoup d'autres ne pourront produire que quand ils auront retrouvé leur marché. Cela ne ressemble en rien à l'après-grève des cinq semaines de 1912 ou des trois semaines de l'automne 1920. L'industrie du charbon est « un vaisseau naufragé amené dans un port et qui a besoin d'un long travail ». Le commerce ne pourra reprendre que lorsque les stocks seront reconstitués, car cette grève tragique avait réduit l'Angleterre à cette obligation inouïe d'importer du charbon et même d'en demander à la bonne ville de

Paris, dont le vaisseau symbolique ne semblait pas destiné à un trafic aussi paradoxal.

Pour terminer cette étude, tâchons de sortir un peu de la situation exceptionnelle où l'Angleterre a été plongée par la grève et de jeter un regard plus large sur la vraie position de l'industrie du charbon, sur les possibilités de l'expansion de son commerce.

Sur la question du charbon, l'Angleterre a été jusqu'ici une nation très favorisée ; elle pourvoyait à bon compte et à grand profit sa clientèle mondiale et particulièrement fournissait à la France une bonne part des 20 millions de tonnes qui lui faisaient défaut. Il n'en sera plus ainsi désormais. Les Etats-Unis et l'Allemagne sont aujourd'hui les deux seuls grands pays producteurs de charbon, et cette dernière est tenue de compléter les besoins de la France.

L'Angleterre, par le fait d'une transformation sociale qui lui impose des conditions de travail impraticables, aura même peine à satisfaire sa consommation intérieure. Les faits et les chiffres qui viennent de passer sous nos yeux ne laissent guère de doute sur les possibilités futures de ce grand pays, hier encore maître de la plupart des marchés de l'Europe et de l'Amérique du Sud.

Le *Black Diamond*, revue américaine, a consacré plusieurs articles à cette question : « L'Angleterre demeurera-t-elle exportatrice de charbon ? » Elle fait des comparaisons intéressantes avec l'industrie américaine. Elle constate qu'en l'année 1920, les mines de la Grande-Bretagne ont employé 1.185.000 hommes pour produire 229.000.000 de tonnes, soit un rendement de 193 tonnes par homme, alors que le total de la production houillère des Etats-Unis était de

678.711.000 tonnes, révélant un rendement de 889 tonnes par homme, c'est-à-dire près de cinq fois le rendement des mineurs anglais pour le même temps. Une différence si considérable tient à des causes multiples dont les principales sont de deux ordres : d'une part, conditions d'exploitation infiniment plus favorables aux Etats-Unis, où la plupart des houillères sont exploitées à ciel ouvert et ne comportent ainsi ni les travaux de développement, ni l'extraction en profondeur, l'un et l'autre si longs à effectuer et si onéreux ; d'autre part, des méthodes plus routinières en Angleterre, une opposition systématique des mineurs à tout perfectionnement mécanique, et un découragement chez les capitalistes, qui craignent d'engager les moindres sommes.

L'extraction dans certaines mines anglaises absorbe en force motrice 10 0/0 du charbon produit, alors qu'aux Etats-Unis la moyenne consommée est de 1,30 0/0, et dans bon nombre d'exploitations anglaises les frais d'entretien atteignent à eux seuls un chiffre presque équivalent à celui des dépenses totales d'une houillère américaine normale. Le prix de revient du charbon anglais sur le carreau en janvier 1921 était de 35 s. par tonne, soit trois fois le prix de revient du charbon américain équivalent.

Il est à remarquer que les industriels anglais ne craignent pas la concurrence des Etats-Unis, sauf pour la vente sur les marchés sud-américains. Ils estiment que quoique les Etats-Unis produisent à meilleur marché, les difficultés de transport leur sont un obstacle en temps normal. Le tonnage américain suffit pour le transport des grains, coton et autres matières premières ; s'ils voulaient transporter une trop grande quantité de charbon, les prix du frêt s'élève-

raient à un taux prohibitif. L'Angleterre a, de plus, l'avantage de transporter sa production dans une direction opposée à celle de l'arrivée en Europe des matières premières américaines. Son charbon constitue ainsi un frêt naturel de retour pour les vaisseaux repartant vers le Nouveau-Monde.

Quoique cet avantage soit certain, il diminue avec l'accroissement du tonnage américain. D'autre part, la différence de prix entre les deux pays est telle que la concurrence existe et reste menaçante.

Devant les conditions actuelles de l'exploitation de l'industrie houillère, il est invraisemblable que l'Angleterre puisse désormais faire face aux besoins des marchés étrangers. La qualité réelle du charbon anglais est pour le moment sa meilleure garantie, mais son prix restera un obstacle insurmontable.

C'est donc une question de prix qui va déterminer la direction et la quantité du charbon exporté, et, sur cette question, l'Angleterre a perdu la partie.

L'industrie charbonnière ne sombrera pas chez elle, parce que le gouvernement l'aidera de toutes ses forces ; elle est l'industrie vitale du pays. Ce qu'il lui faut, c'est une aide financière, et non le contrôle du gouvernement. L'expérience des années de guerre et de celles qui suivirent l'armistice a amplement démontré que la politique du gouvernement avait été dans l'ensemble déplorable pour l'avenir de cette industrie.

On peut reprocher au contrôle d'avoir maintenu le charbon de l'intérieur à des prix trop bas qui ne permettaient même pas de payer les frais d'exploitation et, au contraire,

d'avoir toléré pour le charbon destiné à l'étranger des prix si élevés qu'ils ont provoqué une chute dans le minerai exporté atteignant le quart ou le tiers des quantités normales.

Le gouvernement a, d'une part, provoqué chez les propriétaires, en parlant de nationalisation, cette mentalité regrettable que d'une exploitation il faut tirer le plus de profit immédiat puisqu'on n'est pas sûr de l'avenir, et, plus tard, en limitant leurs bénéfices, il les a désintéressés de la bonne marche de l'exploitation.

D'autre part, il a habitué les mineurs à de hauts salaires, malgré un rendement de travail insuffisant, et, par ses concessions continuelles, par ses promesses, il n'a fait qu'accroître leurs désirs et a développé chez eux l'esprit politique. Il leur a fait oublier cette vérité essentielle que de hauts salaires ne peuvent être payés que par des industries prospères.

Enfin, il a cessé brusquement son contrôle juste au moment où l'industrie avait le plus besoin de son aide et de ses subventions, laissant les propriétaires dans une détresse financière incroyable et les mineurs leurrés dans un esprit de mécontentement et de révolte. Le gouvernement doit donc accepter la plus grande part dans la responsabilité de cette grève, qui fut si angoissante par sa longueur et par sa gravité et qui brise l'avenir de cette industrie.

On ne peut même pas le féliciter d'avoir fait aboutir un projet d'organisation plus conforme avec les nécessités actuelles de la situation. En effet, malgré toutes les défectuosités longuement énumérées dans les rapports de la Commission Sankey, le principe de l'individualisme est encore

si puissant en Angleterre que l'industrie préfère son indigence misérable à une chaîne dorée.

Certes, il est encore permis de penser qu'à la faveur d'un sérieux effort, il sera possible à l'industrie charbonnière d'améliorer très sensiblement sa situation, mais ce qu'elle ne pourra jamais, il faut bien le reconnaître, c'est ressaisir la maîtrise des marchés internationaux, et ceci est un grand bouleversement pour l'équilibre économique du monde.

CHAPITRE II

L'INDUSTRIE DU FER ET DE L'ACIER

La production avant la guerre. — L'industrie du fer et de l'acier vient comme importance, en Angleterre, à la suite de l'industrie du charbon ; elle lui est du reste intimement liée pour sa production et pour ses conditions de vente. A ce titre, elle subit les contre-coups de la politique charbonnière britannique que nous venons d'exposer dans le chapitre précédent. Elle devait également traverser, comme toutes les autres industries, la crise économique qui sévit sur le monde.

Avant la guerre, l'extraction du minerai de fer dans le Royaume-Uni resta stationnaire pendant un certain nombre d'années. En 1913, elle s'élevait à 16 millions de tonnes, contre 36 millions de tonnes en Allemagne et 60 millions aux Etats-Unis. L'importation du minerai de fer était de 7,4 millions en 1913, dont 2 0/0 provenaient de France, d'Algérie et de Tunisie ; 4,5 millions de tonnes venaient d'Espagne et 0,9 millions de Suède et de Norvège.

La production de la fonte dans le Royaume-Uni s'est élevée en 1913 à 10,3 millions de tonnes, chiffre beaucoup plus élevé que celui de 1912, mais qui n'excède que très légèrement celui des années 1906 et 1907. La production de l'Al-

Allemagne s'est élevée à 19 millions de tonnes la même année, tandis que la production des Etats-Unis atteignait le chiffre de 31 millions de tonnes.

La production de l'acier dans le Royaume-Uni avait également fait comparativement peu de progrès avant la guerre, sauf en 1912 et 1913, où elle s'était rapidement développée. Mais, même alors, elle n'était passée, de 1906 à 1913, que de 6,5 millions de tonnes à 7,7 millions de tonnes, tandis que la production de l'Allemagne s'était élevée dans le même laps de temps de 11,1 à 18,7 et celle des Etats-Unis de 23,4 à 31,3 millions de tonnes.

Les exportations de produits manufacturés en fer et en acier du Royaume-Uni (à l'exclusion des machines) étaient évaluées en 1906 à 40,7 millions de livres et en 1913 à 55,3 millions de livres, donc en augmentation de 14,6 millions de livres. Dans le même temps, les exportations de l'Allemagne étaient passées de 28,5 à 54,5 et celles des Etats-Unis de 15,5 à 32,6 millions de livres. Ainsi donc, le chiffre des exportations de l'Allemagne était devenu à peu près le même que celui des exportations du Royaume-Uni ; tandis que les exportations des Etats-Unis, dont la concurrence sur le marché mondial n'était devenue sérieuse qu'au commencement de notre siècle, ne s'élevaient au commencement de 1913 qu'aux 3/4 de l'exportation du Royaume-Uni.

L'état relativement stationnaire de la production de l'industrie britannique du fer et de l'acier et la tendance à la baisse du rang qu'elle occupe dans le monde commercial, étaient attribués partiellement au manque de ressources naturelles en minerai de fer du Royaume-Uni, et surtout au fait que les industries allemandes et américaines avaient un

caractère plus moderne, une meilleure organisation, une plus grande capacité d'acquisition et d'exploitation des gisements, de production et d'écoulement des produits fabriqués.

L'évolution pendant la guerre. — Pendant la guerre, la production de la fonte en Angleterre accuse une forte baisse, qui n'a fait que s'accroître après l'armistice, tandis que la production de l'acier pendant la même période a cru sensiblement.

Voici les chiffres de la production pour la fonte et l'acier :

Production de la fonte		Production de l'acier	
—		—	
Milliers de tonnes		Milliers de tonnes	
—		—	
1913	10.300	1913	7.665
1917	9.332	1917	9.717
1918	9.083	1918	9.539
1919	7.393	1919	7.894
1920	7.925	1920	9.008

La politique économique du gouvernement qui encouragea l'industrie du fer et de l'acier, sans être cependant réduite à une politique de subvention, eut quelques résultats. Elle permit une extension du travail de l'acier et un accroissement considérable du capital obligations. Le nombre des ouvriers travaillant dans cette industrie s'accroît d'une façon notable ; il passa de 300.000 en 1913 à 390.000 en 1920. Il faut dire cependant que cette augmentation du personnel fut en partie le résultat de l'application de la loi de huit heures. Enfin, le gouvernement s'attacha particulièrement à faire prospérer les mines de l'intérieur.

Beaucoup d'établissements se sont fusionnés, des usines métallurgiques se sont liées à des usines fabriquant des produits finis et se trouvent ainsi avoir un intérêt commun pour la vente. La constitution de nombreux dépôts, non seulement dans le West Cumberland, le Lancashire, mais également dans le Lincolnshire et l'Oxfordshire, assurait d'autre part de larges réserves à l'industrie métallurgique, qui continua malgré tout ses importations de minerais venant principalement d'Espagne.

L'industrie fut ainsi très fortement organisée pour continuer son développement pendant la paix.

L'évolution depuis l'armistice; la crise; ses causes. —

L'année 1919 et les débuts de l'année 1920 furent d'une remarquable activité pour cette industrie. La demande dépassa même la capacité de production et il en résulta une forte hausse des prix qui fut encore accentuée par l'augmentation du charbon en mars 1920 et par l'élévation du tarif des chemins de fer en septembre 1920. Les prix d'exportation pour la France et la Belgique furent accrus d'un chiffre constant de 5 s. par tonne. La production et les bénéfices atteignirent des chiffres au-delà, non seulement de tout précédent, mais encore de toute prévision. La part était trop belle, tout excès a une fin. Déjà, en juillet 1920, des billettes américaines furent offertes dans le Midlands à 3 livres de moins la tonne que le prix anglais. Les Belges, grâce au change, entrèrent aussi en concurrence, et, en octobre 1920, la production de l'acier tombait à 544.000 tonnes, contre 884.000 tonnes en septembre. Elle ne devait plus se relever. Les commandes s'étaient arrêtées ; la baisse des prix ne

constitua même plus un remède efficace à cette situation, qui resta défavorable, bien que les besoins en acier n'eussent pas diminué dans le monde.

En 1921, la production de l'industrie du fer et de l'acier était tombée avant la fin de mars à moins de 50 0/0 du chiffre de l'année précédente ; par la suite, la grève du charbon la rendit pratiquement nulle. La crise du chômage devint très grave. Les Trade-Unions furent obligés de dépenser des sommes importantes en secours ; l'assistance d'une seule Fédération se monta à un demi-million de livres et dût même cesser.

Si l'on examine les causes de cet arrêt de la production, on fait les constatations suivantes :

a) Avec le bas niveau du salaire réel en Allemagne, les ouvriers travaillent à un plus bas prix que partout ailleurs. Ils se sont contentés d'augmentations minimales sur les anciens tarifs.

Cette même constatation peut être faite, mais à un degré moindre, pour la France et la Belgique.

b) La Lorraine et la Belgique n'ont pas été énormément taxées ces deux dernières années, et, avec des frais moindres, elles ont pu vendre à des prix très rémunérateurs. Elles se sont ainsi constituées des disponibilités qui les aident à franchir les périodes de crise.

c) Les facilités de transport données par le gouvernement de la Belgique aux usines du pays, et cela malgré un gros déficit dans les chemins de fer, a réduit de 50 0/0 les prix du transport de la frontière à Liège ou Charleroi ; cette mesure réduit de 30 à 40 francs le prix de revient de la tonne de marchandise.

d) Les quantités énormes de ferraille ramassées sur les champs de bataille, mélangées avec de la fonte, donnent de l'acier à bas prix.

e) Par suite de la séparation, en vertu du traité de Versailles, du Luxembourg de la Sarre, au lieu de trois champs économiques il en existe désormais cinq.

f) La rétrocession de la Lorraine à la France a désorganisé le système de contrôle des prix que maintenait l'Allemagne ; aujourd'hui, des prix bas sont offerts dès que la demande tombe.

g) Les changes favorisent les pays à monnaie dépréciée.

h) L'incertitude des conditions du travail, la baisse des prix elle-même, poussent les acheteurs à attendre.

Bien que plusieurs de ces facteurs ne soient pas appelés à durer, leur existence actuelle constitue présentement un obstacle sérieux à la reprise de l'activité de cette industrie.

Il y a en outre des causes de dépression plus anciennes et plus profondes. Nous avons déjà vu qu'en 1913 l'industrie du fer et de l'acier tendait à fléchir. L'individualisme qui caractérisait l'industriel britannique s'est atténué pendant la guerre, mais persiste encore ; il y a trop de petites usines. Les maîtres de forges allemands et américains ont, eux, développé leur industrie sur une immense échelle en visant à la production de grandes quantités d'articles uniformes. D'importantes usines ont été spécialement installées pour la production à bon marché. Enfin, en Angleterre, les ressources en minerai de fer sont peu abondantes, tandis que l'Allemagne extrait une trentaine de millions de tonnes et les Etats-Unis plus de 65 millions.

Indices de reprise. — L'industrie du fer et de l'acier est une des rares industries qui n'ait pas à se plaindre des conséquences de la guerre et de l'action de l'Etat. Elle était d'une nécessité si absolue pour la défense du pays que le gouvernement la favorisa et lui procura les moyens d'accroître sa production. Aujourd'hui, cette industrie traverse une crise qui tient à des conditions économiques générales; aussi elle ne doit pas se décourager. Un pas réel vers la reprise économique fut effectué par la diminution des prix du coke. Il y eut une chute de 15 s. par tonne en octobre 1921. Ce n'est point là le seul progrès dans la voie d'une sensible amélioration ; les ouvriers des mines ont, d'autre part, accepté une réduction de salaires allant jusqu'à 7 s. 6 d. par jour. Cette mesure occasionnera une diminution très sensible du prix de revient du minerai, et, par répercussion, des prix du fer et de l'acier.

Le minerai de fer importé a aussi diminué de prix, grâce surtout à la baisse du frêt. Les travailleurs du fer et de l'acier, dont les gages sont réglés d'après l'échelle des prix de vente, ont accepté de fortes réductions qui varient entre 25, 30 et même 47 1/2 0/0. Entre janvier et juin 1921, le prix moyen du fer et de l'acier travaillés fut réduit de £ 26,19 s. par tonne à £ 19,3 s. Malheureusement, toutes ces circonstances favorables se produisent deux années trop tard et elles sont encore nettement insuffisantes pour assurer à cette industrie une reprise d'activité normale. Les prix sont encore trop élevés. Une tonne de coke américain est vendue avec profit, rendue au haut-fourneau, à 12 s. par tonne ; une tonne de coke britannique se paye encore 30 s. et est vendue à perte sur son coût de production. Le char-

bon britannique, nous l'avons vu, revient à 35 s. L'industrie du fer accuse les ouvriers du charbon de pratiquer un peu trop la politique du « ca canny » (bras croisés) ; ils prétendent que les gages ne sont pas trop élevés par homme et par semaine, mais qu'ils le sont trop par tonne produite.

Le monde manque d'acier et l'Angleterre est en ce moment dans une position favorable pour fabriquer et vendre son acier et ses produits manufacturés ; d'autre part, l'Angleterre ne peut pas faire vivre sa nombreuse population ouvrière sans une grosse exportation. Or, l'exportation dépend de la concurrence des prix. Ce n'est qu'en pratiquant une saine politique d'économie que l'Angleterre peut faire baisser ses prix et reconquérir tous ses anciens débouchés.

Les besoins dans le monde. — Le monde demande et demandera au cours des années à venir de grosses quantités d'acier pour les chemins de fer, les ponts, les maisons, les enclos, les outils, etc... Il y avait, jusqu'ici, trois pays grands producteurs d'acier : l'Amérique, l'Allemagne, l'Angleterre ; ce sont toujours les mêmes qui dominent le marché mondial. La France a maintenant de grandes ressources depuis que la Lorraine lui a fait retour, mais elle n'a encore ni l'outillage pour produire, ni les moyens de transport suffisants pour transporter de grosses quantités de fer et d'acier, qui sont des marchandises particulièrement pesantes. Quant à la Belgique, le surplus qu'elle pourra produire en dehors de ce qui lui est nécessaire, malgré l'avantage de sa prime indirecte, ne pourra jamais constituer une fourniture bien importante pour les marchés étrangers. L'Amérique, l'Allemagne et l'Angleterre constituent à elles trois 80 0/0 de la

capacité productrice du monde, et elles se partageront pendant longtemps encore les 80 0/0 du commerce international.

La demande mondiale était déjà, avant la guerre, de près de 80.000.000 de tonnes par an ; nous allons voir dans quelle proportion elle s'est accrue.

Les produits en acier demandent plus de matériaux, plus de travail et de capitaux, et prennent plus d'espace sur les bateaux et les chemins de fer qu'aucune autre marchandise manufacturée du commerce. Malgré cela, la faveur dont jouit l'acier ne fait que grandir. Il y a eu un accroissement dans la consommation de 50 0/0 depuis 10 ans. L'acier remplace maintenant presque partout le bois et la pierre. Sans la guerre, la demande d'acier aurait été certainement de 100.000.000 de tonnes en 1921 ; mais, en raison de son prix élevé causé par la cherté du combustible et la diminution de rendement, le monde ne consommera pas plus de 50 millions d'acier cette même année. Il a cependant besoin d'un tonnage plus important. Des travaux de chemins de fer en cours d'exécution ou projetés ont été interrompus depuis 1914 ; de nombreux travaux de constructions de toutes natures ont été retardés.

Pendant plus de cinq années, les principales productions ont servi à la fabrication des munitions et la guerre a détruit beaucoup d'ouvrages, d'outillage et de machines en acier. Or, depuis l'armistice, les principaux fours ont travaillé bien au-dessous de leur capacité et beaucoup de débouchés normaux ont été négligés. Quel superbe champ d'action s'ouvrirait devant une industrie du fer régénérée !

La quantité d'acier détournée de ses buts commerciaux

pour fins de guerre ou perdue par destruction ou par situation anormale n'a pas été inférieure aux proportions suivantes: Etats-Unis, 80 millions de tonnes; France, 20 millions de tonnes; Russie, 10 millions de tonnes; Belgique, 8 millions de tonnes; autres pays, 25 millions. On peut ainsi se faire une idée des besoins d'acier actuels disséminés dans le monde. Il y a quelques mois, le ministre brésilien de l'Industrie montrait que son seul Etat avait besoin de 16 millions de tonnes de rails et 14 millions d'autres marchandises en acier. Le Brésil ne produit point d'acier; il lui faut importer tout celui dont il a besoin.

Prenons les Indes Britanniques; juste avant la guerre, elles demandaient 30 millions de tonnes de voies de chemin de fer, avec tout l'accessoire nécessaire pour compléter ses réseaux. Aujourd'hui, le besoin n'a fait que grandir; d'autres réseaux sont réclamés et les plus vieux ont besoin d'être renouvelés. La Chine veut également de grandes lignes, ainsi que toutes les Républiques latines et même l'Afrique.

Pour cette énorme demande, il y a concurrence entre l'Angleterre, les Etats-Unis et l'Allemagne. Les Etats-Unis est des trois le plus grand producteur; c'est lui qui a le plus de minerai et de hauts-fourneaux; mais il a une grande demande intérieure, et pour son acier comme pour son charbon, il est handicapé par sa flotte, qui ne peut exporter beaucoup de marchandises lourdes. Enfin, aux Etats-Unis, le minerai est à une distance de 1.000 milles de ses hauts-fourneaux, ses hauts-fourneaux à 4 ou 500 milles de ses ports et ses ports sont à une distance énorme des marchés étrangers.

L'Allemagne n'avait l'hégémonie avant la guerre qu'au moyen d'une prime à l'exportation, mais cette prime a dû être supprimée en vertu du traité de paix. D'autre part, l'Allemagne a perdu $\frac{1}{3}$ de sa capacité productive en abandonnant la Lorraine ; enfin ses mines et ses hauts-fourneaux sont également loin de ses ports.

L'Angleterre, au contraire, a son minerai, son charbon, ses fourneaux, ses ports côte à côte ; elle produit le meilleur charbon, le meilleur minerai ; enfin ses industriels se disent les plus adroits métallurgistes. Elle a une grande expérience de la clientèle spéciale, des marchés mondiaux, des colonies qui produisent peu d'acier et qui s'adresseront de préférence à elle. Elle a la flotte la plus nombreuse pour amener du minerai brut et l'exporter sous forme de produits fabriqués.

Ce qui lui manque encore, c'est un prix de revient accessible et une moins grande confiance en elle-même ; alors peut-être, en secouant son indolence, l'Angleterre arrivera à reprendre sa place dans le commerce international, donnant ainsi au monde l'exemple d'une grande industrie qui, après avoir traversé une crise effroyable, s'est relevée d'elle-même sans l'aide des pouvoirs publics.

CHAPITRE III

L'INDUSTRIE DU COTON

Si l'on se rend compte des besoins qu'il faut satisfaire pour assurer l'existence humaine, on voit aisément que l'industrie textile est l'une des plus essentielles et des plus importantes. Déjà en 1890, le personnel employé en Angleterre dans cette industrie comprenait 1 million de personnes ; il est vrai que de tous les pays du monde, c'est la Grande-Bretagne qui constitue le centre manufacturier le plus considérable, aussi bien pour l'industrie du coton que pour celle de la laine. En 1900, sa production dépassait celle des principaux pays du monde, Etats-Unis, Allemagne et France, avec 92 millions pour l'industrie du coton et 62 millions pour l'industrie lainière.

Quoique l'industrie lainière présente un intérêt réel, nous nous bornerons à l'étude de l'industrie du coton, qui est plus essentiellement une industrie d'exportation et qui dépend principalement pour sa prospérité du commerce extérieur. Et, en effet, nous voyons qu'avant la guerre, en 1913, la valeur des exportations totales des tissus de coton dépassait 127 millions de livres et constituait environ 31 0/0 des exportations totales du Royaume-Uni en produits entièrement ou partiellement manufacturés. On estime que le Royaume-

Uni exportait environ 15 0/0 de sa production totale en fils de coton et 80 0/0 de sa production totale en cotonnades en pièces.

Les principaux marchés pour les cotonnades en pièces étaient les Indes Anglaises (36 0/0), la Chine (12 0/0), le continent européen et les Etats-Unis d'Amérique (plus de 10 0/0), l'Amérique Centrale et l'Amérique du Sud (10 0/0). Les possessions britanniques importaient un peu plus de la moitié du chiffre des exportations totales de ces cotonnades.

La concurrence étrangère sur le marché intérieur et le marché des colonies, avant la guerre, s'exerçait surtout dans les articles confectionnés, en particulier dans la dentelle, la bonneterie et certaines catégories de cotonnades teintées et imprimées qui venaient surtout d'Allemagne. A l'exception de la bonneterie et de la dentelle, les autres branches textiles avaient peu à souffrir de la concurrence étrangère.

Si l'on prend la production mondiale de coton brut en 1912-1913 (à l'exception de celle de la Chine, qui n'entre pas dans la consommation des autres pays), on trouve que 64 0/0 environ proviennent des Etats-Unis, 20 0/0 environ de l'Inde, un peu moins de 7 0/0 de l'Egypte et le reste de différentes contrées.

Pendant la guerre, les demandes pour l'armée maintinrent une production assez intensive ; le marché extérieur pouvait tant bien que mal être soutenu, car l'Orient et l'Amérique du Sud absorbaient plus de 70 0/0 du commerce d'exportation. Il faut cependant noter que le Japon commençait une sérieuse concurrence sur les marchés orientaux et que la rivalité de l'Italie se faisait sentir en Amérique du Sud, notamment dans la République Argentine.

L'année qui suivit l'armistice fut assez bonne pour le commerce britannique, malgré quelques irrégularités. Il ne faut pas cependant se laisser aveugler par la valeur des cotonnades exportées, dont l'importance ne résulte que de la hausse des prix. Si on regarde, au contraire, les quantités, on s'aperçoit que les exportations de draps en 1919 sont la moitié de celles de 1913 (3,5 milliards de yards contre 7 milliards).

L'année 1920 s'ouvrit sur une ère de prospérité qui ne s'était jamais connue et qui se maintint jusqu'à la fin de mars. Durant ces trois mois, en raison de l'importance de la demande, les producteurs ont été les maîtres du marché et le consommateur a dû payer ce qui était considéré comme des prix prohibitifs. Au printemps, la valeur des marchandises atteignait un tel niveau que les demandes s'arrêtèrent et que la descente commença. Durant le restant de l'année, les prix se maintinrent à peu près, mais il n'y eut aucun renouveau des affaires.

Pour illustrer l'importance des manufactures du Lancashire en regard des autres industries, il est bon de dire que, sur une exportation totale de 1.557.975.000 livres en 1920, la valeur des marchandises en coton manufacturé embarquées se montait à 401.683.535 livres.

Au début de 1920, tous les métiers travaillaient à plein rendement, mais, au printemps, la hausse des prix fit cesser les opérations et les neuf mois suivants rendirent la position des manufactures franchement mauvaise. Les achats de l'Inde, la principale cliente, furent assez clairsemés. Ce pays n'avait pas été favorisé dans ses récoltes par les pluies ; d'autre part, les fluctuations de la valeur de la

roupie avaient désorganisé le commerce. Beaucoup de marchandises exportées ne furent pas payées. Les achats de la Chine, qui étaient assez importants au début de l'année, se ralentirent considérablement durant l'été et restèrent dès lors peu importants. Pour les débouchés de faible rendement comme l'Égypte, le Levant, l'Amérique du Sud, les demandes furent très irrégulières. La dépression du marché fit que beaucoup de consommateurs étrangers cherchèrent à rompre leur contrat et les firmes britanniques se trouvèrent en fâcheuse situation. L'arrêt des machines se fit sur une large échelle. Il a été estimé qu'à la fin de l'année, les restrictions dans la production montèrent au-delà de 50 0/0 de la capacité totale des machines. L'embauchage, qui fut très réduit, laissa plusieurs districts dans la misère.

Voici quelques chiffres sur l'exportation des cotonnades en pièces :

	Yards	Livres sterling
	—	—
1913	7.075.558.400	94.820.623
1915	4.748.904.600	64.702.574
1917	4.979.076.900	122.787.619
1918	3.695.772.200	138.521.491
1919	3.528.756.500	178.955.943
1920	4.436.557.500 (Square yards)	401.683.535

La situation actuelle; l'avenir. — Avec l'année 1921 un mieux semble se manifester; le marché de Manchester marque des tendances meilleures et la demande s'établit sur une plus large échelle. Il y a un courant d'affaires plus accentué. Mais il n'en reste pas moins certain que tant qu'il n'y aura pas une amélioration générale, la production ne pourra pas reprendre normalement. La tension financière n'est pas

aussi aiguë, mais les fluctuations dans le change extérieur sont déconcertantes. Ainsi l'Inde voudrait acheter, mais le niveau très bas de la roupie empêche les marchands de payer les prix de Manchester. Elle en profite pour activer le développement de son industrie cotonnière. Elle a même relevé le taux des droits d'entrée sur les produits du coton en le portant de 7 1/2 0/0 *ad valorem* à 11 0/0. La proportion de 7 1/2 0/0, décidée en 1917, avait déjà soulevé les protestations du Lancashire ; cette fois ce fut bien pis, mais l'Inde ne parut pas s'en émouvoir. Lors de la dernière session annuelle tenue par l'Association des Manufacturiers de Bombay, le président de ce groupement, M. Rachuntella Currimbohy, a réclamé un nouveau règlement qui porterait le droit d'entrée à 12,5 0/0, non pour excercer des représailles contre l'attitude du Lancashire, mais pour parer à des nécessités budgétaires et pour réaliser à l'intérieur des profits plus importants. Les filateurs et les tisseurs de Bombay ont joui d'une prospérité extraordinaire. Les bénéfices réalisés par eux peuvent être évalués à 10.500.000 livres. Et, en effet, depuis la guerre, l'industrie cotonnière a pris dans l'Inde un développement considérable. Elle est en mesure de satisfaire 40 0/0 de la demande intérieure. L'Inde ne doit pas se contenter de ces résultats ; elle doit s'efforcer de se rendre indépendante de tout apport extérieur. Si cette politique était réalisée, ce serait une perte irréparable pour l'Angleterre.

En Chine aussi, l'industrie cotonnière s'est fortement développée. L'ancien directeur de la Canadian Pacific Ocean Services, M. G. Bosworth, revenant de l'Extrême-Orient, se déclaré émerveillé du développement extraordinaire de la

Chine. D'après lui, Shanghai contrôle actuellement tout le commerce textile de l'Orient. Les envois du Lancashire, représentant une valeur de plusieurs millions de livres, restent dans des docks en Chine et ne trouvent pas d'acheteurs, en raison de la concurrence des industriels de Shanghai, qui dominent absolument le marché. M. Bosworth estime que le mieux pour parer à cette crise serait de créer des usines dans le pays, ce qui permettrait de profiter du bon marché de la main-d'œuvre locale.

Ainsi l'Angleterre voit s'enfuir ses clients d'Extrême-Orient, dont les achats de cotonnades en pièces représentaient près de 50 0/0 de l'exportation totale des cotonnades du Royaume-Uni, et cela en raison des prix prohibitifs de l'industrie anglaise. Les autres marchés cherchent de même à s'affranchir peu à peu.

On a cherché un remède aux prix excessifs et à la rareté de la matière première en essayant de développer la culture du coton dans l'Empire britannique. On avait déjà fait remarquer avant la guerre qu'il était fâcheux qu'une des industries principales du Royaume-Uni dépende aussi largement d'une seule source importante d'approvisionnement : les Etats-Unis, cette source étant entièrement en dehors de son contrôle. L'Egypte cultive bien le coton, mais sa production est peu considérable et d'une qualité particulière.

On a pensé qu'on pourrait cultiver les meilleures qualités de coton dans quelques colonies et protectorats de l'Afrique (le Soudan) où les conditions climatiques sont exceptionnellement favorables ; on fonde également les plus belles espérances sur l'Inde pour la culture d'autres espèces de coton.

Seulement l'accroissement des plantations de coton ne peut se faire automatiquement, suivant la demande ; ces plantations sont soumises à des conditions climatiques exclusives et craignent de nombreuses maladies. Les meilleures qualités se rencontrent seulement dans certains districts et la graine se détériore vite si l'on ne prend pas les précautions les plus essentielles pour sa pureté. Il faut faire des recherches constantes pour le choix des terrains, pour la sélection des graines, afin d'obtenir la plante la plus saine, la plus forte, la plus colorée, la tige la plus fine et la plus longue. Tout cela ne peut se créer en un jour et le coton est rare et cher.

La politique économique du gouvernement aux tendances restrictives a contribué, avec l'action de la guerre, à diminuer considérablement les exportations de cette industrie et a permis aux jeunes pays de développer leur production pendant que la concurrence de l'Angleterre était moins active. Il en résultera une diminution de plus en plus continue des achats de cotonnades à l'étranger.

L'Angleterre conserve malgré tout l'avantage de produire des tissus de bonne qualité. Les « mills » anglais ne peuvent tisser que le coton le plus fin et nul pays ne peut rivaliser avec eux pour la qualité des produits, sauf peut-être la Suisse. Si l'industrie anglaise ne doit jamais retrouver les débouchés que lui enlève le développement économique des autres pays, du moins, dans la concurrence mondiale, pourra-t-elle jeter une meilleure marchandise. Ce que l'industrie du coton réclame en ce moment, c'est une politique nettement libérale qui peut seule améliorer sa situation.

CHAPITRE IV

LA MARINE MARCHANDE

La flotte mondiale était à la veille de la guerre d'environ 45.400.000 tonnes. La marine britannique possédait, à 4 millions de tonnes près, la moitié du tonnage mondial ; elle disposait en effet d'une jauge brute totale de 18.900.000 tonnes.

Cette énorme supériorité était due à l'importance de ses chantiers, à l'intensité de sa production navale qui la mettait bien en tête de ses concurrents, dont l'Allemagne était la plus voisine. Elle arrivait non seulement à maintenir son tonnage, mais elle exécutait aussi d'importantes commandes pour l'étranger ; c'est ainsi qu'en année normale 20 0/0 des navires construits sur ses chantiers étaient destinés à d'autres pays.

La Commission ministérielle, nommée en 1916 pour étudier les conditions d'expansion de la marine marchande, fait remarquer qu'il y a peu d'industries importantes où la supériorité britannique se soit mieux affirmée que dans celle des constructions navales ; son rendement annuel dépassait une valeur de 50 millions de livres. Pendant les six dernières années précédant la guerre, la proportion de la production britannique par rapport à la production mondiale a été à peu près constamment d'environ 61 0/0.

S'il est vrai que les exportations de navires vers le Japon avaient bien diminué quelques années avant la guerre et avaient même complètement cessé vers l'Allemagne ; s'il est vrai aussi que la concurrence allemande sur les autres marchés se faisait sentir d'une manière de plus en plus sensible, l'Italie cependant fournissait de substantielles commandes et la Hollande, la Norvège, la Russie, la Grèce, la Suède étaient d'excellentes clientes.

La flotte mondiale était si importante que l'on s'accordait généralement dans les milieux maritimes à la trouver excessive par rapport aux besoins du commerce. M. Ballin, de la *Hambourg Amerika Linie*, déclarait avant la guerre que les armateurs de tous les pays devraient s'entendre pour acheter 2 à 3 millions de tonnes de jauge des navires les plus vieux, à seule fin de les faire démolir. C'était là évidemment l'opinion d'un armateur qu'inquiétait l'avisement des frêts.

La guerre sous-marine a exaucé ce vœu ; ce n'est point de 5 à 6 millions de tonnes qu'elle a diminué l'importance de la flotte mondiale, c'est de 12 millions de tonnes brutes ; avec l'usure et les pertes diverses, la diminution a dû atteindre 16 millions de tonnes, au dire du *Fair Play*, et encore sans y comprendre les pertes allemandes. L'Angleterre contribua à ce total pour une large part ; le chiffre de son tonnage coulé a été d'environ 9.050.000 tonnes, dont un peu plus de 7.900.000 pour faits de guerre. Si, durant cette période, elle n'avait pas construit, on aurait pu dire qu'elle avait perdu près de la moitié de sa flotte marchande ; c'est une proportion fantastique.

Mais au fur et à mesure des destructions, de nouveaux navires quittaient les chantiers. Les statistiques du *Lloyd*

Register estiment à 14.100.000 tonnes la jauge des navires lancés dans le monde de 1914 à la fin de 1918, toujours sans y comprendre l'Allemagne. L'Angleterre fit le formidable effort de soutenir la guerre et de pouvoir lancer 4.600.000 tonnes, en chiffres ronds, de navires marchands de plus de 100 tonnes. Enfin elle a rompu dès le début de la guerre tous les contrats de commande venant de l'étranger, et tout le tonnage qu'elle avait alors sur chantier fut réservé à son propre pavillon. Malgré cela, l'Angleterre passait au second rang, après les Etats-Unis, pour la construction des navires.

Le résumé annuel pour 1918 de la « Construction maritime des navires marchands » constate que la proportion de la construction maritime britannique par rapport à la construction totale du monde entier a baissé considérablement pendant la guerre. Elle était de près des trois quarts, soit 74,7 0/0, dans la période quinquennale de 1894 à 1898; elle était encore des six dixièmes pendant les années qui ont suivi cette période ; elle n'a plus été que de 38,6 0/0 pendant les quatre années de la guerre et elle est tombée à 14,4 0/0 en 1918.

Par contre, il s'est produit un phénomène remarquable qui n'est autre que le développement très notable des marines des Dominions, en particulier des marines canadienne et australienne. Sans doute le tonnage de ces dépendances de la Couronne britannique reste faible, mais il est curieux de constater la tendance qu'ont les Dominions à se rendre indépendants des armateurs de la Métropole.

La création de ces flottes nouvelles répondait à des besoins nouveaux nés du bouleversement apporté par la guerre dans les routes suivies par la navigation maritime. Réquisi-

tionnée en grande partie par le gouvernement pour ses besoins propres ou pour ceux de ses alliés, la marine marchande anglaise se concentra dans l'Atlantique, se raréfia dans l'Océan Indien et déserta presque complètement le Pacifique (1). Les Dominions furent obligés de se créer des relations directes entre eux, avec les autres dépendances anglaises et avec l'étranger. Des services réguliers furent établis entre le Canada, les Antilles, la Guyane, l'Afrique du Sud. Le Canada s'assura une part importante du trafic maritime dans le Pacifique; des lignes furent créées de Vancouver vers les Etats-Unis, l'Australie, la Chine et le Japon.

Le Japon profita également de l'impuissance anglaise pour développer sa marine dans le Pacifique; il s'est créé un entrepôt important dans les Iles Marshall, d'où les marchandises japonaises sont réparties au moyen de bateaux de faible tonnage. C'était déjà là la vieille méthode allemande.

Les Etats-Unis, de leur côté, ont augmenté considérablement leurs constructions et ont développé leurs lignes de tous côtés. De 1913 à 1918, la part de la marine anglaise dans le commerce extérieur des Etats-Unis s'abaisse de 58 à 48 0/0 aux exportations et de 48 à 18 0/0 aux importations, malgré l'avantage résultant pour les frêts anglais de la dépréciation de la livre par rapport au dollar.

Enfin, autre conséquence désagréable pour l'Angleterre,

(1) L'abandon de l'Asie par la marine européenne au profit de l'Amérique du Nord ressort nettement de l'étude du trafic du Canal de Suez. Le tonnage passé en 1913 était de 20.034 tonnes; il est descendu en 1917 à 8.368 tonnes.

la crise du tonnage produisit « la centralisation du commerce maritime ». L'Amérique se tourna entièrement vers les Etats-Unis ; Djibouti s'adressa à l'Inde ; Dakar reçut son ravitaillement des colonies de la Côte Occidentale d'Afrique. Les achats se firent au plus près ou au hasard de la nationalité des navires qui faisaient escale.

La baisse du trafic ne produisit point cependant une situation financière désastreuse pour les armateurs anglais, et même, à tout considérer, leur position, sans être aussi belle que celle des armateurs des pays neutres, n'en était pas moins satisfaisante. Cela tient à la générosité avec laquelle le gouvernement britannique a opéré la réquisition des navires nationaux et aussi parce que cette réquisition a été faite d'une manière habile et prudente. La mainmise de l'Etat s'est effectuée graduellement et ce n'est qu'à la fin de la guerre que la flotte britannique s'est trouvée absorbée administrativement dans sa presque totalité. Le système de la prise de possession pure et simple n'a été appliqué qu'aux « tramps (1) » ; les Compagnies qui exploitaient les lignes régulières ont continué à peu près normalement leur service, seulement elles l'ont fait pour le compte et au profit du gouvernement, dont elles étaient devenues les gérants. Moyennant le paiement des tarifs du « Blue Book » de 1917, plus certains avantages supplémentaires, les Compagnies se trouvaient rémunérées et devaient à l'Etat toutes les recettes obtenues, y compris les subventions qu'elles reçoivent de

(1) Les « tramps » sont des navires qui font des transports en service irrégulier, par opposition aux *leaners*, qui sont des vaisseaux appartenant à des Compagnies qui travaillent en ligne régulière avec horaire.

lui. Le solde du compte était au profit ou à la charge de l'Etat, selon qu'il y avait perte ou bénéfice.

L'Etat anglais se trouve avoir payé le tonneau d'affrètement des navires nationaux au tarif moyen de 12 à 15 s. par mois, alors qu'il a dû payer, au dire de Lord Inchcape, jusqu'à 40 s. le tonneau d'affrètement des navires des pays neutres. Aussi les dividendes distribués par les Compagnies anglaises sont-ils relativement faibles par rapport à ceux donnés par les Compagnies neutres, mais ils sont néanmoins fort beaux. D'importants amortissements furent réalisés et de grosses sommes portées à des réserves spéciales constituées pour la construction de nouvelles unités.

La situation après l'armistice. — Dès que l'armistice fut conclu, la construction des navires reprit très activement pour faire face aux nouveaux besoins commerciaux et combler les pertes de la guerre ; elle fut encouragée par une très forte hausse des frêts.

Les lancements mondiaux en 1919 furent de 8.275.000 tonnes ; la part du Royaume-Uni y entre pour 1.932.000 tonnes. Les Dominions arrivent avec 500.000 tonnes, contre 60.000 en 1913 ; ils ont multiplié leur production par huit. Ainsi l'Empire marque un accroissement léger. Le pourcentage de l'Angleterre dans la construction mondiale était descendu à 23 0/0. Elle est obligée de réserver pour son propre pavillon presque tout le tonnage construit ; alors qu'avant la guerre elle vendait à l'étranger 22 0/0 de sa construction, cette part n'est plus que de 6 0/0 en 1919.

Le tonnage moyen des nouveaux navires est inférieur à ce qu'il était avant la guerre. Presque toutes les construc-

tions sont faites en acier ; pourtant la rareté et la cherté du métal ont fait recourir au bois (1) pour 621 navires (721.000 tonnes) et au béton armé pour 10 navires (20.455 tonnes). L'Angleterre ne paraît point songer à remplacer les grosses unités perdues, car aucun paquebot géant n'est en cours de construction ; on peut considérer que le type de 4.000 tonnes est maintenant le type courant des cargos nouveaux dans la marine marchande.

Pour accélérer la reconstitution de la flotte, le gouvernement a fait une obligation aux chantiers de construire en série ; il en résulte une plus grande rapidité d'exécution, mais par contre les armateurs se trouvent souvent dans l'obligation de faire modifier la disposition des navires ainsi construits pour qu'ils puissent répondre aux besoins des services spéciaux auxquels ils sont destinés.

Malgré cet expédient, l'Angleterre reste au second rang, bien que sa production totale ne soit pas de beaucoup inférieure à celle de 1913, mais elle est tellement distancée par les Etats-Unis qu'elle n'accepte même plus la lutte.

Les nécessités de la guerre donnèrent une impulsion formidable aux Etats-Unis qui, par la suite, ne s'est point ralentie. Devant l'expansion extraordinaire du commerce américain, il semble qu'il ne faut pas prendre en considération l'objection qui consiste à dire qu'une construction si hâtive n'est que le fruit de l'intervention de l'Etat et qu'elle ne correspond pas aux conditions économiques du pays (2). Si le

(1) Les qualités de navigabilité des navires en bois sont à peu près nulles.

(2) Cet argument est cependant vrai pour l'époque actuelle. La

gouvernement américain a continué et continue ses subventions à sa marine marchande, ce n'est point pour l'empêcher de sombrer, mais pour en faire la concurrente redoutable de la marine anglaise (1).

La construction des Etats-Unis, qui était en 1913 de 265.000 tonnes, est passée en 1919 à 4.739.000 tonnes. Elle détient ainsi incontestablement le premier rang dans le monde comme pays producteur. Tous les peuples étrangers réunis, l'Angleterre exceptée, n'ont construit que pour un peu plus du cinquième de la production américaine. Les Etats-Unis recueillent ainsi, il faut bien en faire la remarque, les fruits de leur entrée tardive dans la guerre.

L'année 1919 fut également caractérisée par une hausse excessive des frêts par suite de la réduction du tonnage provoquée par les pertes de guerre, la réquisition pour les transports militaires, les réparations rendues nécessaires à la suite d'un travail ininterrompu de plusieurs années et enfin par la nécessité d'approvisionner une partie de l'Europe. Cette hausse fut une grande consolation pour les ar-

crise commerciale, à laquelle nous ferons allusion plus loin, a amené la crise des frêts. La liquidation de la flotte du Shipping Board se fait dans des conditions lamentables. Mais, grâce à leur flotte puissante, les Etats-Unis pourront de suite faire face à une active reprise des transactions maritimes qu'il faut espérer prochaine.

(1) Un article de la « Chicago Tribune » du 26 décembre 1921 donne quelques chiffres sur le nouveau programme de subvention aux Compagnies de navigation ; on assure que l'administration est favorable à une rémunération directe jusqu'à concurrence de 34 millions de dollars et à un système d'avances remboursables s'élevant à 100 millions de dollars.

mateurs. De Newcastle à Marseille, le cours moyen du frêt de charbon est passé de 9 s. 5 d. à 60 s. 6 d. la tonne. Le monde manquait de navires comme il manquait de charbon ; l'Angleterre en a profité.

La hausse des frêts ayant persisté au début de 1920, les constructeurs furent incités à accroître leur production ; elle est montée pour l'Angleterre à 4.253.523 tonnes pour l'année 1920, dont 4.186.882 vapeurs et 66.641 voiliers. (Il est à remarquer que le nombre des navires qui marchent au pétrole a crû considérablement.

Le gouvernement ayant renoncé à ses projets de nationalisation a liquidé la flotte standarisée construite par l'Etat, et même, voulant à tout prix se débarrasser d'une exploitation qui était ruineuse, il a également assuré la répartition des 93 navires allemands attribués à l'Angleterre et représentant 1 million de tonnes (1).

Voici la statistique du Lloyd's Register pour les flottes commerciales :

	Juillet 1914	Juillet 1920
	Milliers de tonnes	
Tonnage mondial	45.504	53.905
Grande-Bretagne	18.892	18.111
Dominions	1.632	2.032
Etats-Unis, mer	2.027	12.406
— grands lacs	2.260	2.119
France	1.922	2.963
Allemagne	5.135	419
Japon	1.708	2.996
Italie	1.430	2.118

(1) Parmi ces navires, les paquebots sont assez inférieurs

La crise; la nécessité du libre-échange. — La sévère dépression commerciale qui débuta vers le milieu de 1920 amena un arrêt assez brusque dans la demande du frêt et une chute assez rapide des prix ; en un mois, le frêt est tombé de 75 0/0. Près de 10 0/0 des bateaux furent rendus inutilisables.

L'histoire de la marine marchande n'est, en ce point, pas plus décourageante que l'histoire des autres industries, mais elle affecte particulièrement l'Angleterre parce qu'elle est l'assise du commerce extérieur. Les assemblées des propriétaires ne ressemblèrent dès lors plus à celles tenues au cours des plus beaux jours de la guerre, où l'on n'avait qu'à se féliciter et contempler les bénéfices.

Les profits sont presque inexistants et les difficultés restent très grandes. Il faut remarquer cependant que Sir Owen Phillips, président de la « Chamber of Shipping », montra lors du meeting de mars 1921 beaucoup d'optimisme sur l'avenir de la marine. « S'il est vrai, dit-il, que près de 10 millions de tonnes de notre flotte soient coulées, l'Angleterre ne doit cependant pas se décourager ; les frêts excessifs des années précédentes ne sont pas une bonne école pour les propriétaires. C'est en temps de revers que les hommes commencent à comprendre leurs affaires, et l'arrêt des profits de la période de guerre, aussi cruel soit-il, ne sera pas une mauvaise chose pour l'avenir de notre industrie ».

Il y a, d'après Sir Owen Phillips, trois causes dans les difficultés actuelles.

comme confort, mais les cargo-boats sont de construction assez récente et sont excellents.

La première est commune à toutes les industries, mais le remède dépasse les moyens : il faut souhaiter le retour de l'esprit de paix.

La seconde vient de l'abondance du tonnage : le monde a construit et construit sans voir les nécessités ; la restriction de la vente aux étrangers a aidé à garder en service des vapeurs qui seraient mieux en dehors de la liste britannique. Les propriétaires eux-mêmes, en limitant leur marché par la revente des vaisseaux allemands, ont créé une pernicieuse concurrence. A présent, un seul pays construit activement, c'est l'Allemagne. Ce pays a mis en chantier 600.000 tonnes de navires pour remplacer les vaisseaux livrés. Cette quantité viendra malheureusement accroître le tonnage mondial, déjà beaucoup trop considérable pour les besoins actuels.

Enfin Sir Phillips trouve que les prix de toutes choses, surtout ceux du matériel de travail et des assurances, sont excessifs, ce qui oblige à maintenir un frêt élevé.

La situation encore aujourd'hui semble inchangée ; la crise sévit avec âpreté. La grève des mineurs n'a pas été faite pour l'enrayer, si l'on songe qu'avant la guerre 80 0/0 de la marine marchande transportait du charbon. Il n'y a plus pour ainsi dire d'offres d'achat de l'étranger et l'arrêt du commerce rend inutilisables au moins 2.750.000 tonnes du tonnage britannique.

Les constructions maritimes de l'Angleterre ne sont plus, pour la période 1920-1921, que de 3.245.130 tonnes ; c'est une diminution d'un million de tonnes sur l'année précédente. « On cherche en vain les records passés, dit le Lloyd's Register, pour découvrir une période qui soit si défavorable

sur toutes les conditions pour la construction maritime ». Pour toutes les Sociétés intéressées, l'exercice a été très mauvais ; malgré les réductions opérées, les salaires demeurent très supérieurs aux capacités de paiement des armateurs. Les faillites et les liquidations volontaires se succèdent parmi les Compagnies.

Si nous étudions les opinions émises par des personnalités compétentes en matière de construction navale, on remarque la quasi unanimité à se plaindre des restrictions de toutes sortes imposées par le gouvernement et à proposer comme remède le retour au libre-échange d'avant-guerre.

Il est facile de comprendre pourquoi la marine marchande n'est pas favorable au protectionnisme. Le protectionnisme maintient des prix élevés à l'intérieur. Or, si l'Angleterre possédait la moitié de la marine commerciale du monde avant la guerre, c'est que chez ses principaux rivaux le coût des matériaux employés pour la construction était si élevé que les constructeurs avaient senti l'impossibilité de lutter avec elle.

D'autre part, les restrictions diminuaient les échanges, et par conséquent le frêt ; aussi l'Anti-dumping Bill fut-il très mal accueilli. Voici au sujet de cette loi les paroles de Lord Inchcape, président de la P. and O. British India Steam Company : « Au moment même où la liberté du commerce est non seulement notre plus grand intérêt, mais encore est essentielle à la restauration de l'Europe, les protectionnistes essayent d'élever une barrière autour des Iles Britanniques. Les prétextes qu'ils invoquent sont aussi nombreux que subtils. Je suis convaincu que de cette manière nous allons à la stagnation et à la déchéance finale. Je considère que

c'est là la menace la plus grande qui accable la prospérité britannique en temps que nation ».

La dépression est de plus en plus attribuée à l'attitude du gouvernement. On désire ardemment que le « large courant international reprenne ». « La prospérité des armateurs, dit la Liverpool Association, dépend du volume et non de la valeur en monnaie des objets transportés ».

Le rapport de la « Chambre of Shipping » fournit une longue suite de statistiques qui, en embrassant les droits payés par les navires, les frêts et les dépenses, constituent la meilleure preuve de la décadence de cette industrie. « Nos politiciens n'ont abouti qu'à fermer les marchés du monde avec leur guerre de tarif et leurs longues correspondances diplomatiques (1) ».

Ce sont là quelques arguments. Nous pourrions en citer beaucoup qui ne feraient que nous confirmer dans l'opinion que le seul régime favorable à l'extension de la marine marchande est celui qui, avant la guerre, l'avait portée à un si haut degré de grandeur : le régime du libre-échange.

Nous pouvons résumer en trois points les conditions dont dépend la marine marchande pour son avenir :

- a) Une politique commerciale orientée vers le libre-échange ;
- b) Une reprise de l'activité industrielle des pays étrangers ;
- c) Une production charbonnière intense.

Malheureusement, la réalisation de ces conditions est hors de son pouvoir et ne semble point être d'une réalité

(1) « Economist » du 26 février 1921.

prochaine. Il faut cependant que jusque-là la marine marchande anglaise cherche à se maintenir.

En ce qui concerne son rang dans le monde, elle a maintenant contre elle la dangereuse concurrence de l'Amérique, qui cherche à la gagner par une production formidable, et il est hors de doute qu'elle doit à jamais renoncer à son ancienne suprématie maritime.

LIVRE III

LA CRISE ÉCONOMIQUE ET LE PROBLÈME
EUROPÉEN

CHAPITRE I

LE COMMERCE EXTÉRIEUR

Valeur et direction du commerce d'avant-guerre; la concurrence allemande. — Un des meilleurs signes de la richesse et de la vitalité d'un pays est l'importance de son commerce avec l'étranger. L'Angleterre, avant la guerre, avait sur ce point une formidable avance sur toutes les nations du monde.

En 1895, la valeur totale des importations dans le Royaume-Uni était de 417.000.000 de livres ; elle s'était élevée à 769.000.000 au commencement de 1913.

Les exportations de denrées et objets manufacturés du Royaume-Uni, qui étaient de 232.000.000 de livres en 1895, se montaient à 525.000.000 en 1913, tandis que les réexportations passaient de 60 à 110 millions de livres.

Alors qu'en 1912 le commerce total de l'Angleterre était de 1.342.602.000, celui de l'Allemagne, sa plus proche rivale, était de 999.000.000, celui des Etats-Unis de 796.580.000 et celui de la France de 597.756.000. Ainsi le commerce de l'Angleterre dépassait le commerce allemand de 40 0/0, celui des Etats-Unis de 70 0/0 et celui de la France de 125 0/0.

En 1913, le commerce total fait avec l'Europe était de 600 millions de livres. Sur ce total, 414.400.000 livres se fai-

saient avec six pays d'Europe : l'Allemagne, la France, la Russie, la Hollande, la Belgique, le Danemark ; et, sur ce chiffre même, 209 millions de livres se faisaient seulement avec deux pays : l'Allemagne et la Russie. Le commerce total avec l'Allemagne était de 141 millions de livres ; la France venait ensuite par ordre d'importance avec 87 millions, puis, au troisième rang, la Russie, avec 68 millions.

La plus grande partie des marchandises importées en Grande-Bretagne venaient d'Europe. Du reste du monde l'Angleterre obtenait des produits alimentaires et des matières premières. Elle importait comme marchandises faisant concurrence aux produits britanniques (en outre des produits des industries essentielles qui venaient surtout d'Allemagne) des poteries et porcelaines allemandes, de la verrerie belge et allemande, des bouteilles d'Allemagne et de France, du papier de Suède, de Norvège et d'Allemagne, des brosses et balais d'Allemagne, de Belgique, du Japon et de France, des meubles d'Autriche, de la maroquinerie d'Allemagne, de l'horlogerie des Etats-Unis, d'Allemagne, des montres de Suisse, de la bijouterie artificielle d'Autriche et de France, des jouets d'Allemagne, de France et du Japon.

Les exportations de l'Allemagne en Angleterre représentaient en 1900 8,8 0/0 des importations totales anglaises et n'avaient fait que s'accroître jusqu'à atteindre 9,7 0/0 en 1913.

Ces importations avaient pour contre-partie les nombreuses exportations de l'Angleterre dirigées en grande partie vers l'Europe, qui, grâce à son développement et à sa richesse, était capable d'une énorme consommation. L'Amérique du Sud, les colonies de l'Angleterre, l'Extrême-Orient

absorbaient le reste de ses produits. La part de l'Allemagne dans ces exportations, qui était en moyenne de 9 0/0 en 1900, est tombée à 8,3 0/0 pour la période 1910-1913.

Dans le commerce extérieur, les négociants et fabricants anglais avaient à lutter contre la concurrence énergique de l'étranger. Le succès de celle-ci est attribué d'abord aux efforts croissants des autres pays désireux de développer leurs propres ressources industrielles, puis au prix de revient plus bas obtenu dans certains pays (parmi lesquels le Japon est l'exemple le plus remarquable) et enfin à l'adoption par les pays étrangers de méthodes d'organisation et de vente différentes de celles qui ont été pratiquées jusqu'à ce jour par les commerçants britanniques.

La nation qui lui faisait la concurrence la plus acharnée avant la guerre était l'Allemagne. Cette dernière a cherché à chasser l'Angleterre des marchés étrangers et même a essayé de la battre dans son propre pays.

Les succès reconnus de la concurrence allemande étaient dus en partie à l'entrée relativement tardive de l'industrie allemande dans le champ des affaires ; elle a d'abord développé les branches commerciales et industrielles dans lesquelles elle n'avait pas à lutter contre la concurrence des vieilles et puissantes industries britanniques. L'Allemagne entraînait en lice avec l'avantage considérable d'un équipement complètement moderne ; de plus, elle n'était pas handicapée par une organisation désuète héritée des générations antérieures. Elle sut développer la collaboration de la science, de l'industrie et de la finance. Sans parler de la vente combinée au moyen de cartels qui a contribué à son développement rapide, le commerce allemand a toujours été

disposé à adopter des méthodes nouvelles. Ainsi l'Allemagne a porté en Chine le commerce à l'intérieur au lieu de traiter seulement des affaires dans les ports de la côte ; elle a donné à toutes les nations des facilités de crédit beaucoup plus grandes que n'importe quel rival ; enfin elle a su créer de puissants organismes d'information commerciale. Dans certains cas même, elle s'est livrée à un commerce de détail pour écouler ses produits, surtout en Amérique du Sud. Il n'est pas étonnant que d'importantes commandes aient été le fruit d'une telle activité.

Diminution du commerce pendant la guerre ; projets de lutte contre la concurrence allemande. — Pendant la période de guerre, l'Angleterre s'est trouvée dans de mauvaises conditions pour maintenir la prospérité de son commerce d'exportation. Le recrutement volontaire des soldats, puis plus tard l'entrée en vigueur de la loi sur le service obligatoire, en raréfiant la main-d'œuvre, ont réduit les disponibilités en marchandises. La majeure partie des produits excédant la consommation était, du reste, réservée à la constitution de stocks d'approvisionnements de réserve. D'autre part, de nombreuses usines ont été affectées à la production des munitions pour l'Angleterre et ses alliés.

Les affaires se sont trouvées encore restreintes par la raréfaction des approvisionnements en matières premières importantes, par les mesures de contrôle de l'Etat sur ces matières, l'insuffisance du tonnage, la réduction des importations qui en est résultée, les difficultés d'expédition à l'étranger, les tarifs élevés des frêts, la publication des listes noires.

Malgré tous ces facteurs défavorables, le commerce de l'Angleterre avec l'étranger était resté relativement important en tant que valeur. Mais en tant que quantité, seule base possible de comparaison avec les chiffres d'avant-guerre en raison de la variation des cours, le commerce de l'Angleterre avait considérablement diminué d'importance. Ce commerce avait, de plus, à la faveur de la guerre, pris en grande partie une orientation nouvelle, abandonnant ses débouchés éloignés pour se concentrer dans un trafic intense avec les Dominions ou avec les alliés, particulièrement la France (1).

L'Angleterre songea à profiter de l'animosité générale qui régnait dans le monde contre le pays qui avait déchaîné la guerre, qui la poursuivait sauvagement, pour essayer de ruiner à jamais la concurrence allemande.

Un projet de M. Samuel du début de 1916, qui faisait en quelque sorte revivre l'Act de Navigation, fut approuvé par 59 Chambres de Commerce. Il recommandait pour l'après-guerre les règles suivantes :

a) Aucun navire ennemi ne pourra transporter des marchandises entre les ports du Royaume-Uni et ceux de ses colonies.

b) Il lui sera également interdit d'embarquer ou de débarquer des passagers dans aucun port de l'Empire britannique.

c) Un droit de 10 s. par tonne sera perçu pour tout navire qui relâcherait dans un port britannique.

(1) Se reporter pour l'importance aux tableaux annexés page 178.

d) Il y aurait interdiction pour toutes les Compagnies allemandes d'avoir des agences en Angleterre.

La Conférence économique de Paris, en juin 1916, est tout imprégnée des craintes anglaises. Les partisans de la guerre économique à outrance avaient fait une brillante recrue dans M. Hughes, ministre de l'Australie, qui prononça alors les paroles suivantes : « Il faut ruiner l'influence allemande ; il faut à tout prix détruire le cancer allemand, alors même que nous aurions à entamer la chair saine ».

Mais pendant que l'Angleterre se soulageait ainsi le cœur contre une nation dont la concurrence lui avait fait beaucoup de mal, les Etats-Unis, le Japon prenaient la place de l'Allemagne sur les marchés étrangers.

La concurrence des Etats-Unis n'avait pas été jusqu'ici un facteur très important. Mais, par suite de l'excellence de leurs méthodes d'organisation et de l'intensité de leur production, leur rivalité devint redoutable, notamment dans les industries de construction mécanique. Elle contraria le commerce britannique, particulièrement sur les grands marchés de l'Amérique du Sud et du Centre.

Le Japon retirait des avantages marqués de sa situation géographique et du bas prix de sa main-d'œuvre pour la vente sur les marchés d'Extrême-Orient. Sa concurrence, très prononcée dans l'Inde et en Chine pour les articles de qualité ordinaire, s'exerçait sur un nombre sans cesse croissant de produits. Elle était devenue aussi très active au Royaume-Uni et en Australie dans la bonneterie, les verres, les porcelaines, les articles en papier, le papier et un nombre considérable d'articles divers et d'articles de fantaisie.

Reprise de l'activité commerciale après l'armistice; la direction du commerce. — La fin de la guerre amena une reprise de l'activité commerciale de l'Angleterre ; deux causes l'ont favorisée :

a) La méthode de démobilisation, qui a rendu progressivement les hommes aux industries dans leur ordre de nécessité ;

b) L'abrogation des restrictions au commencement de 1919.

La Bourse, baromètre du commerce, montre dès l'armistice une grande activité. Le montant souscrit pour les affaires industrielles et commerciales a été de près de 200 millions de livres en 1919, contre 45 millions pour 1918.

Les chiffres du commerce montrent une progression sensible :

	Import.	Export.	Réexport.	Total export.
	(en livres)			
1913	766.735.739	525.252.595	109.566.731	634.820.326
1916	948.506.492	506.279.707	97.566.178	603.849.885
1917	1.064.164.678	527.078.746	69.677.461	596.757.207
1918	1.316.150.903	501.418.997	30.945.081	532.364.078
1919	1.626.156.242	788.638.362	164.746.315	963.384.677
1920	1.936.742.120	1.335.569.027	222.405.957	1.557.975.984

L'année 1920 s'est présentée dans de bonnes conditions; le déficit pour la balance du commerce est passé de 662 millions en 1919 à 378 millions en 1920. L'exportation a représenté 80 0/0 de l'importation ; c'est la proportion normale d'avant-guerre. Il n'a pas fallu plus de deux années pour obtenir ce résultat, et il est remarquable si l'on songe qu'en janvier 1919 ce rapport n'était que de 38 0/0.

D'autre part, le *Board of Trade Journal* évalue à environ 640 millions de livres le montant des exportations invisibles pour cette même année. Si l'on tient compte de ce chiffre, le Royaume-Uni aurait eu une balance favorable de 262 millions de livres. Seulement il convient de se souvenir que si l'Angleterre paye immédiatement ses importations, elle accorde des crédits à long terme pour ses exportations.

Enfin, pour accroître la prospérité de l'Angleterre, de grandes entreprises commerciales, sous une initiative privée, se sont efforcées, par des méthodes financières, de conserver la meilleure part des échanges internationaux. C'est ainsi qu'a été fondée en 1917 la Bristish Trade Corporation, au capital de 10 millions de livres, dans le but d'encourager l'exportation en escomptant aux fabricants leurs effets à des taux raisonnables et en garantissant leurs créances sur l'étranger contre les pertes éventuelles. Elle a de nombreuses filiales et des intérêts dans d'autres Sociétés, telle la Levant Company.

L'Anglo Danubian Association, récemment fondée à Londres, a pour objet d'intensifier les échanges entre les Etats nés du démembrement de l'Autriche-Hongrie et le Royaume-Uni.

Nous pourrions en citer bien d'autres, telles l'Anglo Baltic and Mediterranean Bank Ltd, fondée en avril 1920, et l'African and Eastern Trade Corporation. Ces méthodes avaient déjà réussi à l'Allemagne, elles ne peuvent que contribuer grandement à l'expansion anglaise.

La direction actuelle du commerce de l'Angleterre est un fait très curieux à noter. Les récentes statistiques de l' « An-

nual Statement of the Trade of the U. K. (1) » nous fournissent à ce sujet des renseignements fort intéressants.

On peut constater que, quoique la guerre ait apporté de profondes modifications dans la direction et la valeur du commerce extérieur de l'Angleterre, ces changements semblent être purement temporaires. Il semble que chaque pays tend de plus en plus à reprendre le rang qu'il possédait avant la guerre dans les statistiques soit d'importation, soit d'exportation du commerce anglais, ou, en d'autres termes, la proportion des marchandises échangées avec chaque pays par rapport au commerce global semble revenir sensiblement au taux de 1913. Les tableaux suivants établissant le pourcentage pour les principaux pays en relation avec l'Angleterre sont fort significatifs.

Voici d'abord un tableau montrant d'une manière globale ce pourcentage avec les principaux groupes de pays classifiés selon une méthode commerciale anglaise :

	Exportation			Importation		
	—			—		
	1913	1919	1921	1913	1919	1921
	o/o	o/o	o/o	o/o	o/o	o/o
Europe	37.6	57.0	33.8	40.3	15.3	27.2
Colonies d'Europe.....	2.8	3.0	3.8	1.3	2.3	2.2
Empire britannique	34.4	22.2	38.8	27.6	35.7	30.2
Amérique et Asie.....	24.6	17.0	22.5	30.2	46.1	39.9

Ce tableau nous montre également que l'Angleterre est cependant encore loin d'avoir rétabli son courant commercial avec l'Europe. Son pourcentage d'exportation accuse

(1) Citées dans l' « Economist », novembre et décembre 1921.



même une baisse très sensible, si on le compare avec l'année 1919.

Voici la valeur des marchandises importées en Angleterre par ses principaux pays fournisseurs :

Imp. au R. U. des	Valeur importée en 1913		Valeur des imp. en 1919		Valeur des imp. en 1920		1921
	£ 768.700.000		£ 1.626.200.000		£ 1.932.600.000		—
	—		—		—		—
	£ millions	o/o	£ millions	o/o	£ millions	o/o	o/o
Etats-Unis	141.7	18.4	541.6	33.3	563.3	29.1	25.8
Allemagne	80.4	10.5	1.0	»	30.3	1.6	1.9
Indes	48.4	6.3	108.2	6.7	95.7	4.9	3.8
France	46.4	6.0	48.5	3.0	75.8	3.9	5.0
Argentine	42.5	5.5	81.7	5.0	128.0	6.6	6.7
Russie	40.3	5.2	16.4	1.0	33.5	1.7	0.9
Australie	38.1	4.9	111.4	6.9	112.3	5.8	6.7
Canada	30.5	4.0	115.2	7.1	93.0	4.8	5.4
Danemark	23.8	3.1	9.3	0.6	31.2	1.6	3.8
Hollande	23.6	3.1	21.7	1.3	39.3	2.0	3.6
Belgique	23.4	3.0	9.2	0.6	44.9	2.3	3.1
Egypte	21.4	2.8	61.9	3.8	71.8	3.7	2.2
Nouv.-Zélande.	14.4	2.6	52.7	3.2	47.5	2.5	5.1
Espagne	14.4	1.9	34.6	2.1	37.3	1.9	1.9
Suède	14.2	1.8	35.6	2.2	56.5	2.9	1.9
Sud-Afrique ..	12.5	1.6	24.4	1.5	20.4	1.1	1.5
Brésil	10.0	1.3	10.8	0.7	12.0	0.6	0.5
Italie	8.1	1.1	14.6	0.9	17.9	0.9	0.8
Suisse	11.1	1.4	14.9	0.9	37.0	1.9	1.8

L'Allemagne accroît lentement, mais d'une manière continue, ses exportations en Angleterre. La Hollande, la Belgique, le Danemark, la Suède et la Suisse ont augmenté leur pourcentage d'avant-guerre. La France et l'Europe du Sud-Est commencent à regagner leur place et à fournir de plus en plus à l'Angleterre les produits de leurs industries.

Voici la valeur des marchandises exportées de l'Angleterre vers chacun de ses principaux clients :

	1913		1919		1920		1921
	—		—		—		—
	£ millions	o/o	£ millions	o/o	£ millions	o/o	o/o
France	40.9	6.4	183.3	19.0	175.7	11.3	6.4
Indes	71.7	11.3	71.9	7.5	184.0	11.8	14.0
Etats-Unis	59.5	9.3	65.5	6.8	131.1	8.4	8.0
Belgique	20.7	3.3	65.5	6.8	68.5	4.4	3.5
Hollande	20.5	3.2	60.6	6.3	62.1	4.0	4.4
Australie	37.8	6.0	27.8	2.9	68.3	4.4	6.0
Allemagne	60.5	9.5	23.2	2.4	51.1	3.3	5.0
Sud-Afrique ..	24.0	3.8	19.9	2.1	51.7	3.3	4.0
Italie	15.6	2.4	33.4	3.5	45.3	3.0	2.3
Argentine	23.4	3.7	21.7	2.3	43.8	2.8	3.7
Chine	15.0	2.4	21.1	2.2	44.0	2.8	3.3
Danemark	6.3	1.0	40.4	4.2	35.0	2.2	1.3
Canada	27.3	4.3	18.0	1.9	48.8	3.1	2.7
Suède	9.2	1.4	29.7	3.1	44.3	2.9	1.3
Egypte	10.0	1.6	20.2	2.1	44.8	3.0	2.1

La meilleure cliente de l'Angleterre dans le monde est une de ses colonies, les Indes, qui lui prennent actuellement 14 0/0 du total de ses exportations. Viennent ensuite les Etats-Unis, avec 8 0/0. Enfin au troisième rang apparaît la France, avec 6,4 0/0. Cette dernière est encore la meilleure cliente en Europe, mais sa proportion diminue de plus en plus. L'Allemagne, malgré un arrêt presque complet dû aux années de guerre, vient aujourd'hui immédiatement après la France.

Ainsi le monde tend à reprendre son équilibre économique, qui avait été bouleversé par la guerre. Les nations retournent de plus en plus à leurs anciens fournisseurs et

l'Angleterre voit revenir à elle ses vieilles clientes, heureuses de retrouver les produits britanniques, d'ailleurs en général de qualité excellente.

Et pourtant, malgré toutes ces conditions qui semblent favorables, malgré la croissance continue de son commerce et le retour progressif de sa vieille clientèle, l'Angleterre est entrée dans la crise la plus effroyable que son histoire ait jamais connue.

Cela ne peut étonner si l'on examine de près les conditions réelles du commerce.

Il ne faut pas, en effet, se laisser aveugler par les chiffres en livres sterling des valeurs des marchandises exportées. Ces chiffres ont été rendus factices par les hausses extraordinaires qu'ont subi les divers articles depuis la guerre. Il faut noter que le volume du commerce reste considérablement au-dessous de celui de 1913 et qu'en conséquence, si l'on calculait la valeur des marchandises aux prix d'avant-guerre, le total du commerce serait inférieur à celui de 1913. C'est ainsi que le commerce total de la Grande-Bretagne, qui, en 1920, année très prospère, se montait à 3.494.700.000 livres, serait de 1.131.400.000 livres en l'évaluant aux prix de 1913. Alors qu'il apparaît 50 0/0 plus haut qu'en 1913, il est en réalité près de 50 0/0 moins important.

Ainsi la Grande-Bretagne, avec les prix prohibitifs de ses marchandises, recevait de l'étranger des commandes qui auraient été loin de suffire même à sa production d'avant-guerre. Aussi ses industries, considérablement accrues, après avoir constitué des stocks importants, furent obligées d'arrêter leur fabrication. Cela, non en vérité à cause d'un excès de production, mais à cause de la sous-consommation mondiale.

Enfin nous avons vu qu'en ce qui concerne la direction du commerce, l'Europe présentait une lacune dans l'harmonieuse reprise. Il y avait trop de ruines sur ce continent, le pouvoir d'achat était anéanti et la dépréciation des changes ne faisait qu'accentuer le malaise. Or, de tous temps, c'est avec l'Europe que l'Angleterre a fait la plus grande part de son commerce d'exportation ; la perte de ces marchés ne pouvait la conduire qu'à un désastre.

CHAPITRE II

LA CRISE DES AFFAIRES

La crise du commerce ne s'est point produite brusquement ; un malaise général a toujours pesé sur le commerce et l'industrie depuis la désorganisation amenée par la guerre. Cependant, ce malaise n'a commencé à être accusé par les chiffres de l'exportation qu'en décembre 1920. Avec l'année 1921, les chiffres des premiers mois deviennent désastreux. D'après les plus récentes statistiques, les exportations anglaises pour les 11 premiers mois de 1921 ont, par comparaison avec la même période de 1920, brutalement reculé de 1.258.938.504 livres à 643.821.532 livres, soit environ 50 0/0 ; les réexportations ont enregistré un écroulement plus significatif encore, puisque, de 209.706.901 livres en 1920, elles sont tombées à 97.848.481 en 1921. Pour le seul mois de novembre, les sorties de marchandises ont diminué de 56 millions 1/2 de livres ; elles se sont élevées à moins de 60 millions de livres.

Ce décalage s'est naturellement répercuté sur l'activité industrielle. L'acuité de la crise subie dans ce domaine se reflète éloquemment dans les rapports de Sociétés reproduits dans l'*Economist* : pour le troisième trimestre, les bénéfices nets de 232 Sociétés se sont élevés en 1921 à environ

14 millions de livres, contre plus de 24 millions en 1920, soit un pourcentage inférieur de 42,5 0/0 environ d'une année à l'autre. Or, la proportion établie dans des conditions similaires n'était, pour le deuxième trimestre, en moins-value, que de 8,5 0/0 et le premier trimestre marquait même une amélioration de 3,5 0/0 sur les résultats antérieurs.

Le bénéfice moyen par Société ressort pour le troisième trimestre à 60.000 livres seulement, contre 107.300 en 1920; les dividendes distribués ont accusé un recul parallèle. Quant aux réserves, elles ont été par force presque intégralement sacrifiées, fait dont la répercussion se fera sentir surtout dans quelque temps, lorsque les firmes durement touchées se verront obligées de recourir à leurs fonds de trésorerie.

Les économistes et les industriels sont assez peu d'accord sur l'origine et les causes de ce trouble. Il y eut tellement de motifs qui le provoquèrent qu'on peut l'expliquer de différentes façons.

On est assez unanime cependant à reconnaître que l'origine du mal n'est point dans l'excès de production, mais plutôt dans la sous-consommation.

Dès l'armistice, on s'est mis à produire autant qu'on pouvait ; l'offre suffisait à peine à répondre à la demande et ainsi pendant quelques années on s'habitua aux folles dépenses et aux prodigalités. Surexcités par un gain trop facile, éblouis par leur prospérité, influencés par une ambiance de luxe, d'abondance, de « monnaie sur la main », les industriels se sont laissés prendre à la spéculation, à l'appât du profit immédiat et aisé ; ils ont accumulé des stocks et joué à la hausse. Le monde, après l'orgie des pre-

miers jours, s'est rendu compte de la diminution de son pouvoir d'achat due à l'inégalité croissante du salaire et des prix. En avril 1920, les prix dépassant de 200 0/0 ceux d'avant-guerre, le pouvoir d'achat vint à manquer à des millions de consommateurs qui cessèrent leurs commandes. Les industriels se trouvèrent à la tête de quantités considérables de produits qu'ils ne pouvaient liquider, quoique les besoins fussent loin d'être apaisés dans le monde.

En outre, beaucoup de négociants se laissèrent prendre au « mirage des échanges ». La crise des transports a fait croire à certains hommes d'affaires que les pays manquaient de matières premières, alors qu'à certains endroits celles-ci pourrissaient sur place. Ils spéculèrent sur quelques stocks qu'ils connaissaient, se croyant à l'abri de la concurrence. Or, en 1920, les services de transport furent bien améliorés; les matières premières purent enfin gagner leurs destinations et jetèrent sur les marchés les perturbations qu'il est aisé de comprendre.

A l'imprévoyance des industriels et des négociants, on peut ajouter d'autres causes moins directes, mais aussi importantes, comme l'accroissement de la concurrence, l'inertie du gouvernement, les exigences des ouvriers, la hausse des changes, la fermeture des marchés européens, l'instabilité politique.

Nous avons à plusieurs reprises parlé de la concurrence; elle existe toujours, plus terrible que jamais. Tous les pays du monde ont accru leur production et l'Allemagne se relève rapidement de sa défaite; mais la plus dangereuse rivalité vient des Etats-Unis. Ce pays a augmenté ses exportations de 14 millions en 1914 à 50 millions de livres en

1920. Nous avons vu, notamment au sujet du charbon, que l'Amérique travaille dans de merveilleuses conditions de rendement. Un seul chiffre le montre mieux que tous les développements : les manufactures privées des Etats-Unis emploient 6.615.046 ouvriers qui produisent en valeur 4.234.421.000 livres ; le Royaume-Uni, en y comprenant les industries de toutes sortes, en emploie 6.016.746, qui ne produisent que 1.617.340.000 livres. Ainsi deux Américains travaillent comme cinq Anglais. Cette statistique est d'avant-guerre, mais la proportion s'est maintenue. Cette différence vient d'une supériorité des machines et d'un esprit politique bien moins développé. Ainsi les ouvriers américains gagnent de très hauts salaires et produisent à bon marché. Les résultats de la concurrence montrent que le commerce d'exportation va à ceux qui donnent les meilleurs articles aux prix les plus bas. L'Angleterre est handicapée; ainsi ses cotonnades reviennent vingt-cinq fois plus cher que les mêmes qualités américaines, et pour la fonte et l'acier la différence est telle que l'on voit l'Angleterre en importer. Il faudrait des prix raisonnables.

La fonction d'entrepôt du monde, que détenait Londres, après avoir été concurrencée par Hambourg, semble vouloir être revendiquée par New-York; depuis la guerre, les importations des Etats-Unis se sont accrues de 270 0/0. Il est certain que le commerce de réexportation exige pour s'implanter dans un pays une large expérience des affaires et que Londres ne laissera pas sans lutte un antique monopole passer aux mains de sa jeune rivale. Il est cependant curieux de constater, et c'est là un fait indéniable, que le centre de gravité du monde semble s'éloigner de l'Europe et

que le Pacifique entre en jeu et devient l'un des carrefours les plus fréquentés du monde.

Le gouvernement, de son côté, a une politique trop hésitante, il est harcelé par les ouvriers et par les patrons et ne veut mécontenter personne. Toutes les fois que les ouvriers réclamaient une augmentation de salaire, le gouvernement de M. Lloyd George ne manquait pas de la faire accorder en se disant : « C'est le consommateur étranger qui la paiera ». Quand il a dû cesser de pressurer l'étranger, il a pressuré le public anglais pour ne pas réduire les salaires et les bénéfices. Abritant les industriels et les ouvriers derrière un mur de prohibitions, il les a empêchés de sentir la leçon de la concurrence, qui est essentielle pour la survivance d'une grande et riche nation.

Les ouvriers n'ont fait que demander des journées plus courtes, des salaires plus élevés, et n'ont pas hésité à appuyer leurs revendications de moyens extérieurs telle la terrible grève des mineurs. Ils n'apportent en échange qu'un effort diminué. Les Trade-Unions abaissent le rendement général au niveau de l'ouvrier le moins habile, sous le contrôle d'hommes qui prêchent la guerre continue entre patrons et ouvriers. Le résultat est, à l'heure actuelle, une crise de chômage extraordinairement intense qui se chiffrait par 2 millions d'ouvriers en juin 1920.

Comme ces ouvriers sans travail sont pour un assez grand nombre des chefs de famille, on peut estimer à 6 ou 7 millions, au bas mot, le nombre des personnes privées de leur gagne-pain.

Au cours de l'année 1921, le gouvernement a avancé approximativement 78 millions de livres sterling à la Com-

mission officielle de secours, pour être distribués aux sans-travail. De plus, des crédits supplémentaires de 12 millions de livres ont été demandés au Parlement il y a deux mois environ. Six cents projets élaborés par diverses organisations municipales n'ont fourni du travail qu'à 27.000 hommes, mais la mise en application de ces plans (construction de ponts, de routes) revient à 7.800.000 livres.

C'est une charge écrasante pour le Trésor. On peut se demander pendant combien de temps encore il sera capable de la supporter, alors que déjà les contribuables gémissent sous le poids des impôts.

Le change a mis l'Angleterre dans une situation des plus délicates. D'une part, il lui empêche d'exporter ses produits dans les pays à monnaie dépréciée qui sont ses clients habituels ; d'autre part, elle hésite à acheter en Amérique, car, de ce côté, le taux du change est excessif pour elle. Or, les Etats-Unis ont des stocks en excédent et le continent n'a pas de moyens de paiement suffisants pour les lui acheter ; l'Allemagne et l'Autriche ont des milliards de marks-papier et ne peuvent rien se procurer. Aussi l'Angleterre achète aux Etats-Unis en subissant l'équivalence d'un droit *ad valorem* de 30 0/0 et ne vend à l'Europe qu'en lui faisant crédit.

L'Europe met d'autre part des obstacles à son relèvement économique. Tous les nouveaux Etats s'entourent de lignes douanières et se font une guerre de tarifs ; les haines vont si loin qu'en novembre 1920 la Tchéco-Slovaquie, pour citer un exemple, était allée jusqu'à défendre sous peine de mort l'exportation vers l'Autriche des produits alimentaires. De semblables mesures ne font qu'augmenter la confusion et l'appauvrissement.

L'Angleterre avait d'importants marchés dans l'Europe Centrale, dans le Sud-Est de l'Europe, en Russie ; ils sont maintenant fermés. La France, les Dominions, les Etats sud-américains, ayant satisfait leurs besoins urgents, n'achètent plus que s'ils sont sûrs de ne pas trouver de plus bas prix ailleurs.

Il n'y a pas d'illusion à se faire, les causes de la dépression économique sont profondes et l'Angleterre traverse la période la plus critique de son histoire. Ainsi les espoirs trompeurs qui fleurissaient les jours de gain facile s'évanouissent avec les revers ; c'est une réalité bien désagréable pour la nation anglaise.

Conditions d'amélioration. — Devant le mal il fallait se hâter de chercher un remède ; on en a trouvé plusieurs, mais ils valent ce que valent les remèdes. Il y a des situations que la volonté humaine ne peut pas surmonter.

Beaucoup des causes diverses que nous venons de voir se rattachent étroitement à la question des prix. C'est là le grand mal dont souffre l'Angleterre. Sa production lui revient à un prix trop élevé ; elle est obligée de vendre trop cher.

Pour diminuer le prix de revient d'une marchandise, il faudrait :

Diminuer les salaires.

Augmenter la production.

Il est certain qu'actuellement les salaires entrent comme principal facteur dans le coût de la production. La réduction doit se faire d'après le libre jeu des lois naturelles ; c'est surtout là que le gouvernement ne doit intervenir en rien.

La production doit être intensifiée, car c'est en produisant beaucoup qu'on peut produire bon marché. Lorsque l'Angleterre produira bon marché, l'Europe pourra lui acheter et elle pourra acheter à l'Europe. Sur ce point, la vieille loi de J.-B. Say demeure éternellement vraie : « Ce qui favorise le débit d'une marchandise, c'est la production d'une autre, l'achat d'un produit ne peut être fait qu'avec la valeur d'un autre. La production de chacun constitue son pouvoir d'achat ; les produits des uns et des autres assurent leurs débouchés réciproques ». Loi de solidarité économique, elle montre que plus grande sera la production des marchandises, plus grande sera l'activité du commerce et plus grand sera l'excédent des marchandises destinées à la vente des marchés étrangers. Cependant, pour que l'Europe puisse acheter il lui faut une meilleure stabilité économique ; aucune réelle prospérité commerciale ne peut être espérée tant que le marché européen ne sera pas reconstitué.

Nous avons vu que le change était rendu responsable en grande partie de la crise. Il met, par ses écarts fantastiques, par ses variations continuelles, un obstacle à la libre reprise des affaires et révolutionne les conditions du commerce international.

S'il est vrai que son influence est certaine, il est à douter cependant qu'il ait l'absolue maîtrise qu'on veut bien lui prêter ; son action suit les événements économiques, mais ne les précède, ni ne les provoque pas.

Il est d'un usage courant de dire que dans un pays la dépréciation des changes est un formidable subside pour l'exportation. S'il en était ainsi, la Russie, la Pologne et l'Autriche seraient de dangereux rivaux. Si même nous considé-

rons des pays en meilleure position politique, on voit que l'Italie, avec un change très bas, exporte 1/3 en moins (valeur en 1913) de son total d'avant-guerre. Pour l'Allemagne, dont le change est encore plus déprécié que celui de l'Italie, si l'on examine de près son commerce on constate que « les prix du marché intérieur allemand, pour les marchandises prises à l'usine, sont aux prix anglais correspondants comme 1 est à 3, ce qui donne à l'Allemagne un avantage de 66 0/0 (1) ». L'avantage d'une production bon marché vient ainsi s'ajouter pour elle au bénéfice d'un change très bas. Il semble qu'à la faveur de ce double avantage, l'Allemagne soit en mesure de déverser dans le monde entier une masse de marchandises suffisante pour s'emparer de tous les marchés. Or, en défalquant bien entendu les livraisons aux Alliés faites en vertu du traité de paix, qui ne procurent aucune rentrée d'argent, les exportations allemandes sont, chaque mois, inférieures de 5 à 6 milliards de marks-papier aux importations (2).

L'Amérique, au contraire, avec un papier qui a conservé sa valeur normale, a accru ses exportations de 60 0/0 (valeur en 1913) au-delà de son total d'avant-guerre.

Ainsi, s'il est exact que le change agit à certains moments pour stimuler les exportations et modérer les importations, son influence n'est pas absolue et universelle.

M. Descamps a exposé à plusieurs reprises, dans des conférences sur le libre-échange, une théorie intéressante. Il

(1) Ce taux vient d'un rapport de l'« Union Nationale des Manufacturiers britanniques ».

(2) Déclaration de M. Havenstein, président de la Reichbank.

prétend que le change ne joue comme prime à l'exportation que si la valeur intérieure de la monnaie est décalée par rapport à sa valeur extérieure, si celle-ci est inférieure à celle-là. Il prétend, dès qu'on renverse la position, et on la renverse fatalement en augmentant les émissions des billets de banque, que le change agit en sens contraire : il stimule les importations et paralyse les exportations. En effet, les prix montent si la monnaie est plus abondante et les marchandises extérieures sont attirées à l'intérieur par de meilleurs bénéfices. Ainsi, l'augmentation continue de l'émission des billets de banque et la baisse du change ne favorise pas les exportations.

Quoi qu'il en soit, pour nous en tenir à notre sujet, il est certain que le change déprécié ne procure un bénéfice à l'exportation qu'aussi longtemps que le pouvoir d'achat intérieur ne s'est pas ajusté à celui de l'extérieur. Tant que les salaires et autres paiements internes ne sont pas changés, ou ne le sont que partiellement, l'exportateur réalise un bénéfice aux dépens du reste de la communauté. Lorsque l'ajustement est fait et que le change déprécié est balancé avec la hausse des prix, ce bénéfice cesse.

L'Allemagne profite en ce moment de ce retard. Les salaires des ouvriers ne sont pas au niveau international, ils sont même la moitié de ceux payés en Angleterre. Cependant ils travaillent avec ardeur et longuement. Leur docilité industrielle est étonnante ; il est vrai que, par comparaison avec les années de guerre, ils doivent encore trouver une immense amélioration. C'est en ce sens que la situation effraie un peu l'Angleterre. L'Allemagne exporte et cependant son change ne s'améliore pas. En effet, toute tendance

à l'équilibre est annihilée en raison du volume considérable de monnaie allemande qui se trouve à l'étranger. Chaque amélioration notable de la valeur du mark amène des ventes si considérables de la part des détenteurs étrangers que la valeur intérieure de cette monnaie se trouve de nouveau dépréciée hors de proportion avec son pouvoir d'achat intérieur. La spéculation, qui arrête l'effondrement du mark, arrête aussi son relèvement.

Cependant un véritable redressement économique ferait cesser cette cause; ce qui met surtout obstacle à l'amélioration du change de l'Allemagne, comme, du reste, de celui des autres nations, c'est la situation économique de l'Europe. Le chaos actuel retarde tout ajustement spontané. Il serait absurde de penser que c'est le change qui maintient le chaos et de croire qu'on peut obtenir la stabilisation par une action directe. La conférence de Bruxelles l'a amplement démontré. Le rôle du change est de corriger les dénivellations des prix, d'ajouter ou de retrancher aux monnaies destinées aux règlements internationaux jusqu'à ce que leur valeur soit uniforme devant l'étalon universel. Une action directe serait sans portée et ne modifierait en rien les causes fondamentales du déséquilibre.

Ainsi, comme pour la question des prix, il n'existe pour l'amélioration des changes qu'un seul remède : le relèvement économique de l'Europe.

CHAPITRE III

LE PROBLÈME DU RELÈVEMENT ÉCONOMIQUE DE L'EUROPE

L'Angleterre, dès l'armistice, faisant fi de ses engagements pris en 1916, avait voulu s'enfermer dans un splendide isolement. Débarrassée de toute question de sentimentalité, il n'y avait plus que deux choses qui comptaient pour elle : reconquérir ses marchés, pressurer l'étranger. Cette politique a fait faillite ; le résultat est là, manifeste, palpable. L'Angleterre, ne pouvant plus compenser ses importations par la production de ses usines, est acculée à la ruine, et plusieurs millions de chômeurs payent actuellement l'égoïsme de ses hommes d'Etat.

Ce fut sa grande leçon commerciale de comprendre que le monde entier ne faisait qu'un au point de vue économique et que la maladie de l'un provoque la maladie des autres. Elle a fini par s'apercevoir que si les pays ruinés n'étaient pas restaurés, les Etats solvables eux-mêmes tomberaient peu à peu dans le gouffre, aucune nation ne pouvant s'enrichir de la ruine des autres.

Ce fut un revirement assez brusque dans sa politique. De défiante et hostile envers l'Allemagne, sa politique devint celle des bras ouverts. Il ne fut plus question que de restauration économique de l'Europe, la vieille crainte de la con-

currence et du dumping passant à l'arrière-plan. Il est vrai qu'elle avait désormais comme bouclier une loi douanière facilement maniable.

Le problème du relèvement économique de l'Europe est si connexe avec le problème politique que, quoique la sphère où puisse agir le gouvernement soit très limitée, rien ne peut être fait pour l'amélioration du commerce sans l'aide du gouvernement. Celui-ci est du reste poussé dans la voie de l'intervention par la très grande majorité de l'opinion publique. La nécessité de la restauration de l'Europe a été démontrée par les plus hauts représentants de l'opinion, par les porte-paroles des grandes banques (M. Goodenough et Mc Kenna) et les magnats de la marine (Lord Inchcape).

Il faut cependant dire quelques mots d'une tendance qui a déjà entraîné un assez fort courant d'opinion. On désire délaisser l'Europe pour l'Afrique, l'Australie et le Canada; on veut chercher un remède au mal en changeant le courant des affaires et en essayant de créer de nouveaux marchés. Le *Times* appuie cet argument : « L'Angleterre ne peut continuer à fournir les laines d'Australie, la viande de la Nouvelle-Zélande, le coton d'Uganda et le charbon écossais à l'Europe industrielle dans l'espoir d'une reconnaissance problématique et être payé en échange par les rails allemands, le ciment belge, l'outillage autrichien et les vins français. Il serait plus sage d'échanger les rails du Sheffield, le ciment de Gravesend, l'outillage de Manchester contre le coton, le café, la graine d'huile, le maïs et le riz de l'Afrique ». Il déclare, ensuite, qu'avec un emprunt d'un ou deux milliards pour faciliter le développement de ses ressources, l'Angleterre n'aurait plus d'ici six mois un chô-

meur et qu'avant dix ans l'Empire aurait une organisation économique perfectionnée.

Mais, ce qu'expose le *Times*, le gouvernement anglais ne peut le réaliser. Il ne peut remonter le cours de l'histoire et conduire le commerce sur un terrain de son propre choix. Ce mouvement d' « imperial enthousiasme » ne peut être que repoussé, car il aboutirait à un gaspillage d'argent.

On ne doit pas davantage s'arrêter devant les considérations de ceux qui veulent limiter les importations. L'apport de marchandises ne diminue pas l'activité de l'Angleterre, parce que ses marchandises ne peuvent être payées que par le produit du capital et du travail. Les nations achètent des produits anglais parce qu'elles en ont besoin et non pour en faire bénéficier l'Angleterre ; elles les payent en produisant des marchandises qu'elles envoient à l'étranger et principalement à cette dernière. Nous l'avons vu, le commerce c'est l'échange. Le commerce d'importation est indispensable pour développer celui d'exportation, et ce dernier sert à payer la nourriture et les matières premières dont l'Angleterre a besoin ; l'importation est, d'autre part, nécessaire pour le maintien de la population dans un confort raisonnable.

La plus grande partie des marchandises importées en Grande-Bretagne vient d'Europe, parce que la plus grande partie des manufactures est là. Le commerce fait avec l'Europe avant la guerre, nous l'avons vu, se montait à près de 600 millions de livres par an ; il n'y a pas de possibilité de le remplacer. Il faut que l'Angleterre encourage les nations continentales à exporter chez elle. Mais il faut que, parallèlement, elle fabrique elle-même beaucoup. Les nations du continent devenues ses grands fournisseurs, de-

viendront ses meilleures clientes en vertu de la théorie de l'échange dont nous venons de parler.

Ce courant d'affaires de l'Angleterre vers le continent est facile à rétablir, car il existe actuellement de grands besoins dans cette Europe bouleversée par la plus terrible des guerres. Certes, la France, rassasiée dans ses besoins essentiels, est devenue une mauvaise cliente, mais il est aisé de la remplacer. L'Allemagne s'offre à l'activité britannique avec son champ commercial un peu désorganisé par la guerre et les crises politiques ; la Russie tente les hommes d'affaires par les possibilités de ce pays si riche en ressources naturelles, actuellement exploitées par des hommes inexpérimentés en matière commerciale.

Or, nous l'avons dit, pour toute tentative de reprise commerciale en Europe, l'aide du gouvernement était nécessaire. Elle s'est d'abord manifestée par des mesures financières et des demandes de crédit proposées au Parlement en octobre 1921 (ces mesures étaient destinées également à régler la question du chômage) :

1° Facilités commerciales et notamment extension des garanties et crédits à l'exportation. Ceux-ci seraient étendus même aux pays dont le crédit n'a pas eu à souffrir de la guerre, y compris les diverses parties de l'Empire britannique. Ils pourraient être accordés pour une période pouvant atteindre cinq ou six ans quand un tel délai serait justifié. Ils pourraient s'élever de 85 à 100 0/0 du capital engagé (le maximum devant être déterminé par un Comité consultatif). Un recours contre l'exportateur est toutefois prévu jusqu'à concurrence de 57 1/2 0/0 du montant de sa créance ; le risque de l'Etat demeure ainsi limité à 42 1/2 0/0.

2° Garanties (intérêt, principal, et même les deux ensemble) de l'Etat, sous le contrôle d'un Comité d'experts financiers et industriels, pour les nouveaux capitaux investis dans les chemins de fer et les entreprises électriques ; la limite de cette garantie était fixée à 25 millions de livres.

3° Allocation d'un crédit de 10 millions de livres pour les améliorations agricoles, forêts, drainage, routes.

4° Création d'un fonds de chômage sur lequel il pourrait être alloué aux ouvriers sans travail 5 s. par semaine et par ménage, avec un supplément de 1 s. par enfant jusqu'à un maximum de 9 s. par semaine. Ce fonds serait constitué au moyen d'une contribution de 7 d. par semaine pour chaque travailleur adulte, 2 d. devant être payés par le patron, 2 d. par l'ouvrier et 3 d. par l'Etat.

5° Ouverture d'un crédit de 300.000 livres dans le but d'assurer l'établissement des anciens soldats dans les colonies.

Ces mesures financières, proposées par M. Lloyd George, furent favorablement accueillies par le Parlement, mais augmentaient malheureusement les charges des contribuables. Enfin elles ne s'attaquaient pas au principe même du mal dont souffre le commerce de l'Angleterre.

Cependant la situation empirait en Europe ; ce n'était plus seulement une question de reprise commerciale qui se posait, il s'agissait maintenant d'éviter avant tout la banqueroute devenue menaçante. Il fallait mettre fin à tout prix au « *collapse* », c'est-à-dire à l'effondrement économique du vieux continent, et arrêter la ruine de l'Allemagne, qui entraînerait avec elle la banqueroute de tous les Etats voisins. Aussi le gouvernement anglais a envisagé une solution plus

radicale ; il a songé à l'établissement d'un moratorium pour la dette allemande.

Ce n'est pas là une idée nouvelle. Déjà en janvier 1921, l'*Economist* proposait : « Si pour cinq ans nous pouvions faire abandonner aux Alliés toute pensée de réparation ou d'indemnité, la restauration de l'Allemagne serait assurée, et de cette restauration dépend l'avenir de l'Europe continentale ».

L'opinion publique, c'est-à-dire en cette matière les hommes d'affaires, les gens de la Cité, dépassèrent même le gouvernement dans la voie de la concession. Ils renonceraient volontiers à leur part de créance sur l'Allemagne, si on pouvait attendre de ce sacrifice une amélioration prochaine de la situation. Générosité qui n'est pas bien méritoire, puisqu'ils ont la ferme conviction que l'Allemagne ne sera jamais en mesure de payer ses dettes. Mais ce n'est point tout : ils voudraient que les Alliés abandonnent également leur part, et, pour montrer leurs propositions sous un jour plus favorable, ils proposent également la remise des dettes interalliées. L'Angleterre est convaincue qu'elle aurait intérêt à débarrasser ses débiteurs d'un fardeau qui finit par peser plus sur elle que sur eux, la dépréciation de la monnaie établissant autour de l'Angleterre un blocus continental peut-être plus rigoureux que celui du premier Empire.

Ce remède a un double but. D'abord il sauverait quelques pays de la banqueroute, rétablirait leur crédit, et par conséquent leur change, et accroîtrait leur pouvoir d'achat. Ensuite, il supprimerait les tensions continues entre les anciens pays ennemis et rétablirait l'esprit de paix si nécessaire à une restauration économique.

« M. Lloyd George est d'avis, dit le *Sunday Times* du 25 décembre 1921, que si le paiement des dettes doit faire rester l'Europe dans son impossibilité actuelle d'acheter, il est préférable de le suspendre. S'il résulte du paiement des dettes un perpétuel état d'agitation en Europe, il y a là un péril politique aussi bien qu'économique dont nous sommes certains d'être les plus atteints ».

Cette opinion semble un peu en contradiction avec les actes du Chancelier de l'Echiquier, montrant une âpreté étonnante toutes les fois qu'il s'agit de se partager quelques parcelles de l'or allemand... Mais enfin la politique anglaise n'en est pas à une contradiction près.

Cette politique, la France ne peut pas l'accepter ; si l'Angleterre y a tout à gagner, la France y a tout à perdre.

La France a eu dix de ses plus riches départements ruinés par la guerre ; elle a eu pour faire face à sa défense des pertes en sang et en argent incomparables. La paix lui a apporté la promesse qu'elle serait reconstituée. Or, depuis trois ans elle a devant elle un débiteur riche, mais de mauvaise foi, qui profite de ses capitaux pour rebâtir sa flotte et donner toutes facilités désirables à son commerce. La France, au contraire, s'endette tous les jours jusqu'à la menace de la faillite, et cela non pour produire, mais pour réparer.

Or, chaque fois que la France menace pour obtenir son dû, l'Angleterre s'interpose. La France s'arrête et cède pour conserver une amitié à laquelle elle tient, mais elle ne comprend pas. Un beau jour, elle passera outre.

Il y a entre l'Angleterre et la France ce fort dilemme :

L'Angleterre a besoin de vendre.

La France a besoin d'argent.

Si l'Angleterre sauve sa prospérité commerciale, nous sacrifions la nôtre, nous vouons dix de nos plus riches départements à la mort économique. De même què les Anglais pensent uniquement à leur situation commerciale, de même tous les soins de la France sont tournés, d'une part vers la nécessité d'assurer sa sécurité vis-à-vis de l'Allemagne, de l'autre vers les réparations, et c'est, certes, sur ce dernier point que tous les efforts de la France doivent porter.

Aussi opposées que soient ces deux thèses, il semble qu'on peut y voir cependant un point commun. L'Angleterre et la France ont un même intérêt : c'est de rendre à l'Europe la possibilité d'une reprise économique rapide. Il faut à tout prix empêcher une banqueroute, car à quoi servirait d'exiger les milliards dûs par l'Allemagne, si pendant ce temps les affaires s'arrêtaient partout. Mais on ne saurait admettre comme remède à la crise actuelle l'annulation de la dette allemande. Cet acte, en sauvant l'Allemagne, ruinerait financièrement la France ; il serait, d'autre part, immoral, car il constituerait rien moins qu'une victoire économique pour le pays qui a fait couler tant de sang et de larmes. Une intervention armée n'accroîtrait pas non plus les facilités de paiement de l'Allemagne et ne ferait qu'augmenter le chaos et la désorganisation ; en outre, elle nous brouillerait avec l'Angleterre et l'Amérique. Pas plus qu'on ne peut faire de la politique économique avec de purs sentiments égoïstes, on ne peut en faire avec ses nerfs.

Une grande partie du public anglais, la partie la plus raisonnable et la plus pondérée, celle que ne guide aucun intérêt purement personnel, reconnaît ouvertement les droits

indiscutables que possède notre pays. Animée du plus pur esprit de justice, elle estime que l'Allemagne doit réparer intégralement ce qu'elle a détruit. Il faudrait que cet élément fasse comprendre au gouvernement qu'une entente franco-anglaise ne doit pas tenir compte avant tout des intérêts anglais, et que la volonté d'aplanir de la part de l'Angleterre résoudrait bien des questions.

En ce moment, la Grande-Bretagne essaie de lancer quelques projets d'alliances économiques. *L'Observer* écrit le 8 décembre 1921 : « Une politique ferme d'alliances économiques entre la Grande-Bretagne, la France et l'Italie, la Belgique et l'Allemagne, réparerait les dévastations, allégerait les fardeaux, stabiliserait les changes et rétablirait le commerce. De plus il faudrait inviter la Russie... »

Alors qu'une entente à deux est si difficile à asseoir sur une base solide, nous ne pouvons considérer que comme un peu puérils les projets d'entente à six auxquels une unité de direction fera toujours défaut. Dans une affaire commerciale, il faut une seule vue, une même âme, et non plusieurs intérêts divergents. Tous les projets de consortium d'Etats ne pourront pas aboutir.

L'Angleterre s'est enrichie pendant la guerre, ou plutôt pendant les mois qui ont suivi l'armistice. Aujourd'hui elle souffre d'être trop riche par rapport aux autres nations, d'avoir un change trop apprécié. Ses usines, prêtes à travailler à plein rendement, se sont arrêtées faute de clientèle capable de payer.

Il serait possible à l'Angleterre d'entreprendre la reconstitution de nos régions dévastées. Au lieu d'appeler des marchandises allemandes et d'encourager l'industrie ennemie,

les usines anglaises et particulièrement métallurgiques trouveraient en France un débouché abondant pour leurs produits.

Il lui serait facile de rembourser au gouvernement français les avances déjà consenties pour la reconstitution des départements dévastés et de porter à l'avenir les dépenses effectuées au débit de l'Allemagne.

L'Angleterre tirerait de cette opération de grands avantages. D'abord cela résoudrait la crise du chômage, relèverait le change de la France soulagée d'un grand fardeau et développerait le pouvoir d'achat de ce pays, dont elle bénéficierait largement. Enfin, possédant la totalité de la dette allemande, l'Angleterre tiendrait sa vieille rivale en son pouvoir et elle pourrait lui faire remise totale ou partielle de sa dette selon qu'il lui siérait.

Ce serait faire sur une plus vaste échelle ce que l'Angleterre a déjà entrepris pour la Belgique.

Et pourtant c'est ce que l'Angleterre ne fera jamais pour la France. Elle ne le fera pas parce qu'elle ne désire pas la reconstitution rapide de notre pays ; elle ne désire pas que la France reçoive l'or qui lui est dû. Il est triste de le dire, mais nous qui sortons les plus meurtris de cette guerre, nous sommes la nation la plus jalouse.

Dans le *Sunday Times* du 11 décembre 1921, M. A. Herbert, membre du Parlement, a fait paraître un article où la France est violemment attaquée. Dans une phrase, à laquelle il faut conserver toute sa nuance de regret, il dit notamment : « La France, qui est un pays très étendu, possédant des ressources qui lui permettent de se suffire à elle-même, devient de plus en plus puissante, de plus en plus

prospère et de plus en plus riche, à mesure que l'Europe s'appauvrit et s'affaiblit. D'autre part, l'Angleterre est un petit pays qui a besoin des marchés de l'étranger ».

Et, en effet, malgré sa crise économique, la France est un pays robuste, grand, homogène, pourvu de tout, possédant des colonies prospères. Elle est la seule puissance européenne vivant en bons termes avec ses populations indigènes. Celles-ci représentent une association nationale de plus de 60 millions d'âmes qui ne constituent pas un Empire, laissons le mot à l'Angleterre, mais la plus fraternelle démocratie que l'histoire ait connue. La France peut compter sur un grand avenir si elle sort de sa crise financière avec l'or allemand.

Mais l'Angleterre sait difficilement sacrifier à son orgueil. Elle avait été jusqu'ici une nation tellement prospère, tellement en avance sur les autres, qu'elle s'était aveuglée dans sa confiance en l'avenir. Toute nation qui cherche à lui ravir son hégémonie politique ou économique ne peut s'attirer que sa haine. L'Allemagne l'a déjà senti et payé. Elle craint aujourd'hui l'influence de la France en Europe. Elle la combat d'une manière violente, qui fait contraste avec notre politique sentimentale et qui heurte notre amour-propre. Il semble que l'amitié, plus encore entre les nations qu'entre les individus, s'efface devant les questions d'intérêt.

L'Angleterre, aujourd'hui, se souvient de sa rivale heureuse du XVII^e siècle. La France, malgré son affection sincère, ne peut pourtant point s'incliner; elle ne peut pas accepter un rôle de second, alors qu'elle a en main de quoi régir politiquement et économiquement l'avenir d'une grande partie du monde.

Si l'Angleterre nous y contraint, il n'y aura plus qu'à réagir et abandonner toute idée de coopération qui n'implique que des sacrifices de notre part. La France est prête à accepter la « *struggle for life* ». Mais, au fond du cœur, elle n'a qu'un désir, c'est de laisser sa main dans la main de l'Angleterre, sa brave et loyale camarade de tranchées. Elle a tout fait pour cela et ne demande qu'à continuer, mais il faut que le gouvernement britannique ne lui rende pas ce désir impossible par l'intransigeance de son attitude et la poursuite de visées inconciliables avec les intérêts de son ancienne alliée.

CONCLUSION

Malgré la gravité de la crise qu'elle traverse, l'Angleterre n'a pas le droit de se décourager. Quoique le chaos actuel soit prolongé par de nombreuses causes difficiles à éliminer, l'Europe va insensiblement vers sa reconstitution; l'ère de reprise commerciale reviendra tôt ou tard. Enfin il ne faut pas oublier que le remède aux maux dont souffre l'Angleterre ne doit pas être seulement cherché à l'extérieur. L'hégémonie commerciale appartiendra toujours dans le monde, non au pays dont la prospérité n'aura pour fondement qu'un change temporairement déprécié, mais au pays dont les organisateurs et les travailleurs sauront s'entendre et collaborer avec ardeur pour assurer aux uns des profits rémunérateurs, aux autres des salaires suffisants sans aucune ingérence de la part de l'Etat.

Au milieu de ces bouleversements qui se sont succédés depuis 1914, le gouvernement anglais s'est efforcé d'agir au mieux des intérêts du pays. Il l'a fait comme il l'entendait; les intérêts dans le monde sont trop divergents pour qu'une mesure puisse recueillir une approbation unanime.

Il faut toujours revenir à cette grande vérité : l'Angleterre doit exporter pour nourrir sa population.

Pour exporter, il faut :

a) Que les pays clients soient des pays prospères où règnent la stabilité politique, des transactions commerciales actives et aisées, en un mot « l'esprit de paix » ;

b) Que l'Angleterre vende à bon marché, ce qui nécessite une main-d'œuvre raisonnablement exigeante, des matières premières et des aliments abondants, en un mot la « liberté commerciale ».

Or, cinq années de contrôle de l'Etat ont été un véritable désastre pour l'Angleterre. Ce contrôle a été subi comme un mal nécessaire dans des circonstances exceptionnelles. Le gouvernement s'en était parfaitement rendu compte et il a toujours donné l'assurance que ce contrôle n'était que provisoire. Même lors de la délibération sur le deuxième Anti-dumping Bill, M. Baldwin, président du Board of Trade, a déclaré en soutenant le projet que ce n'était pas une œuvre protectionniste ; il fallait simplement avoir en main un moyen efficace pour se garantir de manœuvres déloyales ou de l'hostilité de l'étranger.

D'autre part, si la guerre a démontré la nécessité de protéger quelques industries indispensables au pays, elle n'a pas du tout démontré la nécessité du protectionnisme ; l'enseignement de la guerre est au contraire que toujours et partout l'intervention de l'Etat est un obstacle au parfait rendement des industries.

Certes, il y aura toujours, dans tous les pays, quelques industriels qui pleureront pour obtenir la protection. Ceux-là même, par leurs lamentations et leurs supplications, parviennent à répandre dans les masses l'idée que leur intérêt propre est l'intérêt de toute la communauté. Aussi importe-t-il de ne pas leur céder, car une fois déchainés les appétits

protectionnistes ne s'apaisent plus. Les tarifs de douane sont comme les stupéfiants : il en faut des doses de plus en plus fortes à des organismes que ne vivifient plus la concurrence et la responsabilité.

Toutes les Commissions nommées par le gouvernement ont été favorables à la liberté du commerce. Leurs rapports contiennent des vérités certes banales, mais qu'on ne répètera jamais assez souvent ni assez fort. « Le facteur principal de la réparation et de la reconstruction des capitaux dévorés par la guerre, est-il dit et redit dans ces rapports, se trouve dans l'augmentation de la production et dans l'épargne (1) ». La Commission financière réclamait particulièrement l'étalon d'or et la cessation des emprunts d'Etat ; « lorsque les capitaux ne seront plus absorbés par l'Etat, ils se dirigeront vers le commerce et l'industrie ».

Il faut se rappeler la pétition des marchands de Londres rédigée par Took et présentée par Baring au Parlement en 1830. Elle fut le point de départ du mouvement libre-échangiste. « La liberté du commerce donne la plus grande extension au commerce extérieur et la meilleure direction au capital et à l'industrie du pays ».

Aujourd'hui, les Présidents des grandes institutions de crédit, au nombre de vingt-cinq, viennent de renouveler cette manifestation et ont saisi le Parlement d'un appel contre les possibilités d'application d'une méthode restrictive. Ils déclarent « qu'il est essentiel au retour de la confiance qu'il ne soit prise aucune mesure législative ou administrative susceptible de diminuer la production totale de l'industrie bri-

(1) Commission Sir Richard Vassor-Smith.

tannique ou d'entraver le libre-échange des marchandises anglaises ». Avec force, les pétitionnaires insistent sur la nécessité de s'attaquer de face aux dépenses pour les comprimer : « A ce prix on peut alléger le fardeau de la taxation, qui dépasse les forces contributives de la nation. La réglementation du commerce par le gouvernement, si bien intentionnée qu'elle soit, a des résultats malheureux. Une intervention politique dans les voies naturelles du commerce, sans égard des lois économiques, fait toujours du mal ».

Lord Inchcape a mené une fougueuse campagne contre la réglementation qui détruisait tout le commerce maritime de l'Angleterre. « L'amélioration et les progrès futurs de notre commerce d'exportation, qui est la pierre angulaire de notre voûte industrielle, reposent indéniablement sur le maintien de la liberté fiscale. C'est dans la taxation que l'Angleterre trouvera la stagnation, l'impuissance et la décadence finale. Je regarde cette voie comme menant au plus formidable péril qui ait jamais menacé la prospérité de la Grande-Bretagne ».

La section de Manchester de l'Union du libre-échange a tenu en janvier 1921 une réunion au cours de laquelle il a été décidé d'entreprendre une campagne à outrance contre toute vague de protectionnisme. Les fonds pour cette campagne, dès le début, se montaient à 10.000 livres. Les industriels qui assistaient à la réunion ont dépeint en termes tantôt véhéments, tantôt humoristiques, les méfaits du protectionnisme. Les représentants des industries du coton et de la laine, MM. Garnet et Gaunt, ont rappelé que les exportations de ces deux industries constituent à elles seules la moitié du commerce de la Grande-Bretagne et qu'il est par

conséquent absurde de les empêcher d'acheter au plus bas prix à l'étranger ce dont elles ont besoin pour maintenir leur position. Ils ont dénoncé l'égoïsme des fabricants de machines et déclaré également que « restreindre l'importation des matières colorantes était une mauvaise plaisanterie ».

Lord Sheffield s'est fait applaudir en tournant au ridicule les fameuses industries clés. Enfin M. Holt a proclamé que tout « Act » tendant à prohiber l'entrée des produits métallurgiques allemands à bon marché serait un coup mortel pour les constructions navales et mécaniques de la Grande-Bretagne.

M. W. R. Scott a fait une série de leçons à l'University College, à Londres, qui furent publiées. C'est une protestation anticipée contre ceux qui prétendent que l'ancienne économie politique a été désarmée, presque annihilée, par la guerre, et qu'il est douteux que les morceaux en puissent servir dans le monde nouveau qui naîtra de la paix.

M. Spender, rédacteur en chef de la *Westminster Gazette*, défend aussi avec intérêt cette cause. Il a été assailli d'invitations à examiner les dogmes du cobdenisme qui seraient renversés par la lumière de faits nouveaux jaillie de la guerre. « Jamais, dit-il, les chants de la sirène n'ont été plus séduisants, jamais il n'y eut une pareille occasion de passer dans l'autre camp, et cependant jamais on n'avait senti avec autant de rigueur la signification meurtrière des théories qui accroissent les monopoles, suscitent l'hostilité entre l'acheteur et le vendeur, entre l'ouvrier et l'employeur, et tendent à substituer la conquête à la coopération entre les nations ; jamais n'a été plus forte la conviction de ceux qui

considèrent les principes de liberté commerciale comme essentiels à la paix et à la prospérité mondiale ».

Enfin, les ouvriers eux-mêmes ne se laissent pas prendre à la promesse d'un salaire élevé ou à l'éloquence de ces doctrinaires scientifiques qui font parade de leurs intentions généreuses et démocratiques en prétendant protéger le travail national, « le pauvre ouvrier ».

Par 2 millions 339.000 voix contre 278.000, le Congrès des Trade-Unions vota en 1918 la résolution suivante : « Les conditions économiques résultant de la guerre n'ont, en aucune manière, changé la vérité fondamentale que le free trade entre les nations est la base la plus large et la plus sûre pour la prospérité du monde et la paix intérieure, tandis que les droits protecteurs, en ajoutant au prix des objets nécessaires au peuple, comportent une incidence injuste et sont sans fondement économique en donnant un bénéfice au capital aux dépens du travail ».

Le Congrès des Trade-Unions de septembre 1919 vota de nouveau une proposition Scoggins qui est à peu près dans les mêmes termes ; elle déclare que « les conditions économiques créées par la guerre n'avaient en rien altéré la vérité fondamentale que la prospérité du monde est dans la paix internationale... que toute atteinte portée au principe du free trade serait nuisible aux intérêts des classes ouvrières et porterait atteinte à la prospérité de la nation toute entière... cinq années de protection artificielle ont fortifié la conviction que le libre-échange était la meilleure politique fiscale du pays ».

Cette résolution fut adoptée à une grande majorité.

Nous avons déjà dit que la liberté commerciale était le

meilleur véhiculeur des idées de paix. « La guerre, c'est le paroxysme de la protection ». Cette thèse fut éloquemment défendue par M^{lle} Van Derp, déléguée hollandaise, à une conférence de la Ligue du Free Trade : « La signification suprême du libre-échange est d'être un facteur moral. Si la protection n'aboutit pas à la guerre, c'est un état de guerre... Le libre-échange tend à la paix et à l'harmonie entre les nations ». M. Haven Putman, président de l'American Free Trade League, est encore plus catégorique. « Les nations ne peuvent avoir entre elles que deux genres de relations, l'une basée sur la force, l'autre sur l'échange. Si nous répudions le prussianisme, nous devons répudier son frère le protectionnisme, dont le prussianisme n'est que le développement ultime ».

C'est dans cet ordre d'idées que les quatorze propositions de M. Wilson impliquent le free trade sous cette forme : « Suppression autant que possible de toutes les barrières économiques et établissement de conditions commerciales égales pour toutes les nations consentant à la paix et s'associant pour la maintenir ».

Le Traité de Paix s'est élaboré avec une mentalité moins pacifique. Il n'est plus question de cette proposition. Les membres du Conseil Suprême ne sont pas allés au-delà « du maintien de la liberté des communications et du transit (1) ».

Les opinions que nous avons citées s'accordent pour reconnaître que toutes les mesures basées sur le contrôle de l'Etat ne servent qu'à diminuer la puissance commerciale

(1) Article 23 du Pacte définitif du 30 avril 1919.

d'un pays. Une législation restrictive peut augmenter les profits de quelques industries choisies, mais elle restreint le volume de l'ensemble de la production, augmente les prix de revient et favorise la concurrence étrangère.

Le protectionnisme part d'idées étroites et démodées : c'est un vieil idole dont les gens éclairés et clairvoyants désirent ardemment la destruction.

Les progrès de la civilisation qui ont amené des rapports si étroits entre les hommes ne concourent qu'à accroître cette solidarité, et les horreurs de cette dernière guerre ont répandu dans le monde un large désir de concorde internationale. La liberté du commerce peut seule permettre cette réalisation.

Nous nous sommes efforcés de montrer que la crise prétendue du libéralisme anglais est moins une crise véritable qu'une évolution ou même encore un de ces efforts d'adaptation à des nécessités nouvelles dont l'histoire de nos voisins offre de vivants et continuels exemples. Nous avons vu que depuis le début du XIX^e siècle, l'Angleterre a laissé son activité économique se développer sous le libre jeu des initiatives concurrentes, et cela pour des raisons d'ordre pratique. Il ne semble pas jusqu'ici que l'évolution des esprits ait abouti à un changement bien net dans la politique économique. La presque unanimité du pays réclame la liberté du commerce. Nul peuple n'est en effet moins doctrinaire que le peuple anglais ; nul cerveau n'est plus que le sien rebelle à la contrainte des formules abstraites ou des principes absolus ; alors que le Français, si apte à se mouvoir parini les idées générales, cherche volontiers à plier ses idées aux exigences de la logique, l'Anglais règle son atti-

tude et modèle sa pensée sur les nécessités du moment. Sa politique répond moins à une conviction philosophique qu'à l'intérêt du commerce et de l'industrie britanniques. Cet intérêt a exigé une légère évolution depuis la guerre, mais elle n'est pas profonde, c'est un état de transition qui disparaîtra avec le rétablissement de la période économique normale.

La tendance la plus nette vers un régime moins libéral a été l'essai d' « Imperial Preference » ; il a échoué. Aujourd'hui les accusations de protectionnisme contre l'Angleterre sont basées sur l'existence de l'Anti-dumping Act ; or, nous l'avons vu, cette loi n'a en elle-même rien de tragique. C'est une arme que le gouvernement a mise à sa disposition, c'est même moins qu'une arme ; c'est, pour employer l'expression imagée de M. Baldwin, un parapluie que le gouvernement saura ouvrir quand la pluie des tarifs étrangers deviendra trop abondante.

Tout nous montre que l'Angleterre ne peut pas abandonner sa politique économique traditionnelle, elle lui doit tout son passé de gloire et de prospérité et elle seule peut lui permettre de regarder avec plus de confiance l'avenir.

Vu :

Le Président de la Thèse,

CHARLES RIST.

Vu :

Le Doyen,

F. LARNAUDE.

Vu et permis d'imprimer :

Le Recteur de l'Académie de Paris,

P. APPELL.

RÉFÉRENCES

- « L'A. B. C. du Libre-Echange », par Yves Guyot.
- « The Board of Trade Journal ».
- « Britain after the Peace », par Brougham Villiers.
- « The Business Man's Guide ».
- « Commerce and the Empire », par Edward Pulsford.
- « David Lloyd George », par Harold Spender.
- « Le Déclin de l'Europe », par Demangeon.
- « Our Dependence on Coal Export », par A. Tongue.
- « The Economic consequence of the Peace », par Keynes.
- « The Economist ».
- « The Economist Journal ».
- « The Effect of the War », par Edgar Crammond.
- « L'Empire britannique et la Guerre européenne », par J.-M. Crazannes.
- « L'Evolution de la politique économique en Angleterre », par A. Aron.
- « The Fiscal policy of the future », par Francis Mowat.
- « Free Trade », par Taussig.
- « The future of our agriculture », par H.-W. Wolff.
- « Groth of English Industry », par Cunningham.
- « Histoire financière et économique de l'Angleterre », par E. Martin.
- « History English labourer », par Green.
- « Imperial England », par Lavell and Payne.
- « Imperial Preference », par Lord Sheffield.
- « Industry and Trade », par Marshall.
- « Influence of the Great War upon Shipping », J.-R. Smith.
- « The Lloyd's Register Book ».
- « The New Tarifism », par Righton, J.-M. Roberston.
- « La Politique industrielle et commerciale de l'Angleterre après la guerre ». (Rapport du Comité présidé par Lord Balfour of Burleigh, 1918).
- « La Politique commerciale de la Grande-Bretagne », par Brot-tier.
- « The States man's year Book ».
- « The Times' weekly supplement ».

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
Introduction.....	3
Livre I. — La Politique Economique du gouvernement	9
Chapitre I. — <i>Tendance à l'autarchie économique pendant la guerre</i>	11
La Campagne protectionniste de M. Chamberlain.....	11
La Menace allemande et la Conférence de Paris.....	12
Tendance impérialiste de la Commission Lord Balfour of Burleigh.....	14
La Politique économique du Cabinet de M. Lloyd George de 1916 à 1918.....	16
La Campagne impérialiste de M. Hughes et la création du Cabinet impérial.....	19
L'Adoption de l'Imperial Preference.....	21
Chapitre II. — <i>La question du Contrôle gouvernemental</i>	25
I. — Le Contrôle gouvernemental pendant la guerre.....	25
L'Intervention administrative dans l'industrie.....	25
La Répartition.....	27
Le Contrôle des prix.....	28
Historique de la réglementation pendant la guerre.....	28
II. — La question du Contrôle gouvernemental depuis l'armistice.....	33
L'Hostilité de l'opinion publique.....	33
Les Abus du Contrôle gouvernemental.....	36
Le Bill d'indemnité.....	39
L'Agriculture act.....	41
Le Railway act.....	42
Chapitre III. — <i>Les Formes actuelles de la protection</i>	44
I. — La Tendance du gouvernement.....	44
II. — La Protection des industries « clés » et la Lutte contre le « Dumping ».....	47
Premier anti-dumping Bill.....	51

Deuxième anti-dumping Bill.....	53
Conséquences pour la France.....	60
L'Industrie des matières colorantes et le Dyestuffs Act....	65
III. — L'Application de l' « Imperial Preference ».....	72
Préférences accordées par les Dominions.....	73
Conséquences possibles d'un tarif préférentiel.....	74
Application du tarif préférentiel.....	77
Conclusion.....	79
Livre II. — L'Évolution des grandes industries d'exportation depuis la guerre	83
Généralités	85
Chapitre I. — <i>L'Industrie du charbon</i>	92
L'Organisation de l'industrie avant la guerre ; ses débouchés.	92
Le Contrôle durant la guerre.....	95
Le Commerce du charbon pendant la guerre.....	98
La Commission Sankey	99
Recherche d'un système d'organisation.....	101
Exposé de M. Dickinson.....	101
Exposé de M. Redmayne.....	103
Différents projets d'organisation ; projet Sankey de nation- alisation ; échec de ces projets	106
Réglementation des Bénéfices.....	110
La Situation de l'industrie après l'armistice	113
Mesures Officielles de centralisation prises par le Board of Trade.....	117
Fin du Contrôle financier.....	120
La Question des salaires ; la grève.....	122
Revendications des mineurs.....	124
La Conduite de la grève ; l'esprit ouvrier, l'accord.....	126
Situation Économique actuelle, l'avenir	128
Chapitre II. — <i>L'Industrie du fer et de l'acier</i>	134
La Production avant la guerre.....	134
L'Évolution pendant la guerre.....	136
L'Évolution depuis l'armistice ; la crise, ses causes.....	137
Indices de reprise.....	140
Les Besoins dans le monde.....	141
Chapitre III. — <i>L'Industrie du coton</i>	145
La Situation actuelle, l'avenir.....	148
Chapitre IV. — <i>La Marine marchande</i>	152

La Situation après l'armistice.....	157
La Crise : la nécessité du libre-échange.....	161
Livre III. — La Crise économique et le problème européen.....	167
Chapitre I. — <i>Le Commerce extérieur</i>	169
Valeur et Direction du commerce d'avant-guerre; la concurrence allemande.....	169
Diminution du Commerce pendant la guerre; projets de lutte contre la concurrence allemande.....	172
Reprise de l'Activité commerciale après l'armistice; la direction du commerce.....	175
Chapitre II. — <i>La Crise des affaires</i>	182
Les Causes de la crise.....	182
Conditions d'amélioration.....	188
Chapitre III. — <i>Le Problème du relèvement économique de l'Europe</i>	193
Conclusion.....	205
Références.....	215



